NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KONTROLA PAŃSTWOWA

„... ktokolwiek grosz publiczny
do swego rozporządzenia odbiera,
wydatek onegoż usprawiedliwić winien." *

WARSZAWA

ROCZNIK L — NR 2 (301) — MARZEC – KWIECIEŃ 2005 R.

ISSN 0452–5027

* Cytat z pisma ministra skarbu Księstwa Warszawskiego, Tadeusza Dembowskiego, wystosowanego w związku z pracami przygotowawczymi do dekretu z 14 grudnia 1808 roku o Głównej Izbie Obrachunkowej.

SPIS TREŚCI

Rafał Padrak – **Wyniki kontroli a zmiany legislacyjne** 3
Alicja Pomorska – **Główne problemy w stosowaniu prawa podatkowego** ... 18
Janusz Witkowski – **Specyfika wiejskiego rynku pracy w Polsce** 29
Krzysztof Zalega – **Nieprawidłowe płatności z budżetu wspólnej polityki rolnej** 46
Paweł Wieczorek – **Początkowy okres członkostwa Polski w Unii Europejskiej – próba bilansu** 58

USTALENIA NIEKTÓRYCH KONTROLI

Marian Zaręba, Marian Paradowski – **Jak wykorzystujemy nadmorskie położenie kraju** 74
Tadeusz Dziuba, Edmund Waśko – **Gospodarowanie odpadami komunalnymi w dużych miastach** 90

RELACJE, POLEMIKI

Piotr Zientara – **Thatcheryzm: implikacje dla Polski** 97

WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA

Posiedzenie Komitetu Kontaktowego prezesów najwyższych organów kontroli Unii Europejskiej – opr. Jacek Mazur 106

Zadania dla Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska w opinii NIK jako koordynatora grupy – opr. Ewa Borkowska-Domańska 115

*

Wizyta Ministra Kontroli Państwowej Chińskiej Republiki Ludowej w NIK – D. W. 118

TROCHĘ HISTORII

Delegatury NIK o sobie – Opole
Szkic do kroniki Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Opolu – opr. Jan Nawelski 120
Trochę wspomnień i refleksji z mojej pracy w opolskiej delegaturze – opr. Bogusław Wiecheć 126

*

86. rocznica utworzenia Najwyższej Izby Kontroli – red. 136

Listy do redakcji 139

*

Alicja Kraśniewicz-Sarnecka – **Biblioteka – praca i pasja** 141
Barbara Fidelus – **Moja praca w Najwyższej Izbie Kontroli w Warszawie** 150
Alicja Paprocka – **Nazywano mnie sekretarką wiceprezesów** 155

*

Wspomnienia o Krzysztofie Krzynówku wicedyrektorze Departamentu Prawno-Organizacyjnego NIK 160

*

Sygnały o książkach 167

Rafał Padrak

WYNIKI KONTROLI A ZMIANY LEGISLACYJNE

Prezydent RP podpisał 7 czerwca 2004 r. ustawę z 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw, zwaną dalej nowelą z 28 listopada 2003 r. Weszła ona w życie 22 września 2004 r., tj. po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia[1]. W wykonaniu delegacji ustawowej zamieszczonej w art. 42 zmienionej ustawy o gospodarce nieruchomościami (dalej w skrócie u.g.n.), Rada Ministrów 14 września 2004 r. wydała rozporządzenie w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości[2], które zastąpiło dotychczas obowiązujące rozporządzenie Rady Ministrów z 13 stycznia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania przetargów na zbycie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy[3]. Na mocy §32, rozporządzenie RM z 14 września 2004 r. weszło w życie również 22 września 2004 r.

Omawiane akty prawne wprowadzają zmiany w stosunku do dotychczasowych przepisów normujących zbywanie nieruchomości publicznych (tj. nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego), zawartych w dziale II – „Gospodarowanie nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostki samorządu terytorialnego", rozdział 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami pt. „Przetargi na zbycie nieruchomości". W niniejszym artykule zaprezentowano niektóre nowe regulacje dotyczące przetargów i zbywania nieruchomości w trybie rokowań prowadzonych po dwóch przetargach zakończonych wynikiem negatywnym, odnosząc je do wniosków *de lege ferenda* zgłoszonych po przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2003 r. kontroli zbywania nieru-

---

[1] DzU z 2004 r., nr 141, poz. 1492.

[2] Zwane dalej rozporządzeniem RM z 14 IX 2004 r. (DzU nr 207, poz. 2108).

[3] Zwane dalej rozporządzeniem RM z 13 I 1998 r. (DzU nr 9, poz. 30, ze zm.).

chomości komunalnych przez gminy[4]. Ponadto zasygnalizowano problemy wymagające następnych działań legislacyjnych, które pojawiły się w związku z ustaleniami poczynionymi w toku tej kontroli.

Ograniczenia czasowe w zbywaniu nieruchomości w drodze przetargu lub w trybie rokowań prowadzonych po drugim przetargu oraz skutki upływu okresów, w których można zbyć nieruchomość (art. 39 u.g.n.)

W artykule 39 ustawy o gospodarce nierochomościami, w brzmieniu nadanym nowelą z 28 listopada 2003 r., określony został termin, w którym należy przeprowadzić drugi przetarg, a w razie negatywnego rezultatu przetargów termin, w którym można przeprowadzić rokowania lub kolejne przetargi. Stosownie do art. 39 ust. 1 u.g.n., jeżeli pierwszy przetarg zakończył się wynikiem negatywnym, w okresie nie krótszym niż 2 tygodnie, ale nie dłuższym niż 6 miesięcy licząc od dnia jego zamknięcia, przeprowadza się drugi przetarg, w którym właściwy organ może obniżyć cenę wywoławczą nieruchomości ustaloną przy ogłoszeniu pierwszego przetargu, stosownie do art. 67 ust. 2 pkt 2[5]. Według art. 39 ust. 2 u.g.n., jeżeli drugi przetarg zakończył się wynikiem negatywnym, właściwy organ w okresie nie krótszym niż 2 tygodnie, ale nie dłuższym niż 6 miesięcy licząc od dnia jego zamknięcia, może zbyć nieruchomość w drodze rokowań albo organizować kolejne przetargi[6]. Przy ustalaniu warunków kolejnych przetargów stosuje się zasady obowiązujące przy organizowaniu drugiego przetargu.

Dotychczasowe unormowanie – zawarte w rozporządzeniu Rady Ministrów z 13 stycznia 1998 r., a nie w ustawie – nie było wystarczające, ponieważ regulowało jedynie kwestię terminu, w którym powinien zostać przeprowadzony drugi przetarg (po upływie jednego miesiąca, lecz nie później niż do 6 miesięcy od dnia zamknięcia pierwszego przetargu – §2 ust. 2 rozporządzenia RM z 13 stycznia 1998 r.).

---

[4] Autorem *Informacji o wynikach kontroli zbywania nieruchomości komunalnych przez gminy* (zwanej dalej Informacją o wynikach kontroli) z grudnia 2003 r., nr ewid. 174/2003, była Delegatura NIK w Lublinie. Kontrolą objęto zbywanie nieruchomości w latach 1999–2003. Informacja o wynikach kontroli, zawierająca m.in. charakterystyczne przykłady występujących nieprawidłowości przy zbywaniu nieruchomości oraz wnioski legislacyjne, została opublikowana w kwietniu 2004 r. na stronie internetowej <www.nik.gov.pl>.

[5] Według cyt. przepisu, przy sprzedaży nieruchomości w drodze przetargu cenę wywoławczą w drugim przetargu ustala się w wysokości niższej niż wartość nieruchomości, jednak nie niższej niż 50% tej wartości.

[6] Wydaje się, że przepis ust. 2 art. 39 u.g.n. jest nieprecyzyjny, ponieważ istotne jest, by w terminie określonym w cyt. przepisie przeprowadzono kolejne przetargi, a nie je organizowano – zob. ust. 1 art. 39. Por. też art. 38 ust. 1 u.g.n., w którym wyodrębniono organizowanie i przeprowadzanie przetargów.

Nie wskazano limitów czasowych na zbywanie nieruchomości po dwóch przetargach zakończonych wynikiem negatywnym.

W przepisach dotyczących zbywania nieruchomości publicznych nie określono również wyraźnie skutków przekroczenia terminu przeprowadzenia drugiego przetargu. Dlatego też istotna jest zmiana ustawy o gospodarce nieruchomościami, polegająca na dodaniu ust. 3 art. 39, z którego wynika *a contrario*, że przekroczenie powyższych terminów, w razie trwania przy zamiarze zbycia nieruchomości, skutkuje obowiązkiem przeprowadzenia procedury zbycia nieruchomości od początku, w tym obowiązkiem sporządzenia nowego wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste[7]. Z kolei treść art. 156 u.g.n. w brzmieniu nadanym nowelą z 28 listopada 2003 r. przesądza, iż zasadą w przeprowadzaniu procedury zbycia nieruchomości od początku jest obowiązek sporządzenia nowego operatu szacunkowego z wyceny przeznaczonej do zbycia nieruchomości, ponieważ w myśl art. 156 ust. 3 u.g.n. poprzedni operat szacunkowy może być wykorzystywany do celu, dla którego został sporządzony przez okres 12 miesięcy od daty jego sporządzenia. W ust. 4 art. 156 u.g.n. dopuszczono wykorzystanie operatu szacunkowego po upływie roku od daty sporządzenia, jednakże pod warunkiem potwierdzenia aktualności operatu przez rzeczoznawcę, który go sporządził.

Warto zauważyć, że w dotychczasowym stanie prawnym nie było przepisu, który wprost stanowiłby o okresie ważności wycen nieruchomości. Na mocy art. 7, art. 67 ust. 1, art. 151 ust. 1 u.g.n. w brzmieniu obowiązującym do 22 września 2004 r., nałożono na Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego obowiązek oszacowania i ustalenia aktualnej wartości nieruchomości przed zbyciem, nie określając terminu ważności takiej wyceny. Prowadziło to niekiedy do sytuacji, w których cena wywoławcza w przetargach ustalana była na podstawie oszacowań wartości nieruchomości wykonanych nawet 3 lata wcześniej przed datą przetargu. W razie negatywnego rezultatu takiego przetargu, odniesieniem w zakresie poziomu ustalenia ceny nieruchomości zbywanej w rokowaniach na podstawie art. 39 ust. 2 u.g.n. była nieaktualizowana wartość nieruchomości.

[7] Przepis art. 39 ust. 3 u.g.n. stanowi, że w wypadku zachowania terminów, o których mowa w ust. 1 i 2, właściwy organ nie ma obowiązku ponownego sporządzania wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste. Ponadto przepis §3 ust. 2 rozporządzenia RM z 14 IX 2004 r. stanowi już wprost, że jeżeli w terminach, o których mowa w art. 39 u.g.n., właściwy organ nie zorganizuje kolejnego przetargu lub nie przeprowadzi rokowań, jest on obowiązany, w celu zbycia nieruchomości, zorganizować ponownie pierwszy przetarg.

Unormowanie dotyczące przetargu ograniczonego (art. 40 ust. 2a u.g.n.)

W obowiązującym do 22 września 2004 r. stanie prawnym przetarg ograniczony unormowany był w ustawie przez wskazanie go jako jednej z czterech form przetargu (art. 40 ust. 1 u.g.n.). W §14 ust. 1 rozporządzenia RM z 13 stycznia 1998 r., w brzmieniu obowiązującym do 6 lutego 2003 r., podjęto próbę określenia przesłanek przeprowadzania ustnego przetargu ograniczonego[8]. Przetarg ustny ograniczony właściwy organ przeprowadzał:

1) dla osób mających szczególne uprawnienia do nabycia nieruchomości, wynikające z ustawy o gospodarce nieruchomościami lub z odrębnych ustaw;

2) dla osób zamieszkałych lub mających siedzibę w danej miejscowości, gminie, rejonie lub województwie;

3) jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny;

4) jeżeli warunki przetargowe mogą być spełnione tylko przez ograniczoną liczbę osób.

Po zmianie rozporządzenia RM z 13 stycznia 1998 r.[9], od 7 lutego 2003 r., stosownie do §14 cytowanego rozporządzenia, ustny przetarg ograniczony przeprowadzano, podobnie jak ograniczony przetarg pisemny, jeżeli warunki przetargowe mogły być spełnione tylko przez ograniczoną liczbę osób[10].

Ustawodawca w noweli z 28 listopada 2003 r. dodał do ustawy o gospodarce nieruchomościami przepis dotyczący organizowania przetargów ograniczonych, jednakże zrezygnował z określenia sytuacji, w których dopuszczalne jest organizowanie takich przetargów. Przepis art. 40 ust. 2a u.g.n. stanowi, że przetarg ograniczony organizuje się, jeżeli warunki przetargowe mogą być spełnione tylko przez ograniczoną liczbę osób. Wyniki przeprowadzonej kontroli zbywania nieruchomości komunalnych przez gminy przemawiają za koniecznością wprowadzenia do ustawy o gospodarce nieruchomościami przepisu ustanawiającego jako zasadę organizowanie przetargów nieograniczonych, z precyzyjnym unormowaniem w ustawie katalogu wypadków, w których dopuszczalne jest przeprowadzenie przetargu ograniczonego. Takie rozwiązanie uczyniłoby bardziej przejrzystymi przesłanki podejmowanych decyzji o organizacji przetargu ograniczonego zamiast nieograniczonego. Zarówno

[8] Odmiennie niż w przetargu pisemnym ograniczonym, gdzie według §25 przetarg ten przeprowadzano, jeżeli warunki przetargowe mogły być spełnione tylko przez ograniczoną liczbę osób.

[9] Zob. §1 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z 14 I 2003 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania przetargów na zbycie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy (DzU nr 7, poz. 80).

[10] Warto zauważyć, że mimo delegacji ustawowej Rada Ministrów nie określiła w rozporządzeniu z 14 IX 2004 r. warunków organizowania przetargów ograniczonych, wychodząc – jak się wydaje – ze słusznego założenia, że warunki organizowania przetargów powinny być uregulowane w ustawie.

w obecnym, jak i poprzednim stanie prawnym, ze względu na treść art. 40 ust. 3 u.g.n. (według którego o wyborze jednej z czterech form przetargu decyduje organizator), prawodawca pozostawił organizatorowi przetargu swobodę decydowania o formie ograniczonego bądź nieograniczonego przetargu, realizowaną przez odpowiednie ukształtowanie warunków przetargowych. Przepis ustawy powinien wskazywać organizatorowi przetargu konkretne źródła ograniczenia powszechności przetargu (np. wynikające z konkretnych sytuacji, tj. zamiaru nabycia tej samej nieruchomości przez kilka podmiotów, które na mocy art. 37 ust. 2 u.g.n. uprawnione byłyby do nabycia bezprzetargowego[11], wielości zgłoszeń do rokowań jako alternatywa dla ich prowadzenia)[12]. Tylko ścisłe określenie w ustawie warunków dopuszczalności organizowania przetargów ograniczonych pozwoli na uniknięcie dowolności w określaniu warunków przetargowych i ograniczania dostępu potencjalnie zainteresowanym nabyciem nieruchomości publicznej podmiotom. Istotną wskazówką postępowania dla organizatorów przetargów ograniczonych powinno być wprowadzenie do ustawy dyrektywy interpretacyjnej w postaci przepisu stanowiącego, iż zawężenie kręgu potencjalnych oferentów nie może prowadzić do tego, by warunki przetargowe spełniał tylko jeden podmiot[13]. Nie będą wystarczającą ochroną przed wymienionymi działaniami organizatora przetargu przepisy rozporządzenia RM z 14 września 2004 r., zgodnie z którymi w ogłoszeniu o przetargu ograniczonym należy podawać uzasadnienie wyboru formy przetargu (§15 ust. 1 w odniesieniu do przetargu ustnego, §24 ust. 1 – do pisemnego), dopóki w ustawie nie zostaną wymienione konkretne warunki organizowania takich przetargów.

---

[11] Przykładowo, przetarg ograniczony mógłby być organizowany w wypadku zbywania udziału w nieruchomości publicznej – przetarg ograniczony do pozostałych współwłaścicieli. Wprowadzony nowelą z 28 XI 2003 r. przepis art. 37 ust. 2 pkt 9, wyłączający tryb przetargowy zbywania udziałów w nieruchomości, nie uwzględnia bowiem sytuacji, w której oprócz Skarbu Państwa albo jst. występuje więcej niż jeden współwłaściciel. Wobec braku nakazu prowadzenia rokowań przed zawarciem umowy na podstawie art. 37 ust. 2 u.g.n. ze wszystkimi zainteresowanymi współwłaścicielami, istnieje obecnie dowolność bezprzetargowego wyboru nabywcy – jednego z kilku współwłaścicieli. Brakuje też odpowiednika art. 37 ust. 3 zd. ostatnie u.g.n., według którego przepisu tego (stanowiącego o bezprzetargowym zbyciu nieruchomości) nie stosuje się gdy o nabycie nieruchomości ubiega się więcej niż jeden podmiot spełniający określone w tym przepisie warunki.

[12] Każde warunki przetargowe ze swej istoty mogą być spełnione przez ograniczoną liczbę osób (tj. w pierwszym rzędzie przez osoby, które mają możliwość zapoznania się z warunkami przetargu, dysponują środkami finansowymi w odpowiedniej wysokości itp.). Definicja zamieszczona w §14 ust. 1 i §25 ust. 1 rozporządzenia RM z 13 I 1998 r. oraz w art. 40 ust. 2a u.g.n. jest przykładem ustalania treści nieznanego pojęcia za pomocą nieostrych, a w praktyce nieznanych, nieokreślonych pojęć (definicja *ignotum per ignotum)*.

[13] Taki wypadek został ustalony w gminie Lubartów.

Definicja przetargu zakończonego wynikiem negatywnym

Według dodanego do art. 40 u.g.n. ustępu 4, przetarg uważa się za zakończony wynikiem negatywnym, jeżeli nikt nie przystąpił do przetargu ustnego lub żaden z uczestników nie zaoferował postąpienia ponad cenę wywoławczą albo jeżeli w przetargu pisemnym nie wpłynęła ani jedna oferta lub żaden z uczestników nie zaoferował ceny wyższej od wywoławczej, a także jeżeli komisja przetargowa stwierdziła, że żadna oferta nie spełnia warunków przetargu. Potrzeba jednoznacznego określenia treści tego pojęcia wynikała z faktu, że zakończenie pierwszego przetargu wynikiem negatywnym jest przesłanką dopuszczalności organizowania drugiego przetargu (w którym istnieje możliwość obniżenia ceny wywoławczej ogłoszonej w pierwszym przetargu), a następnie organizowania kolejnych przetargów albo prowadzenia rokowań. Wprawdzie w literaturze prawniczej podejmowana była próba zdefiniowania negatywnego rozstrzygnięcia przetargu[14], to jednak wobec braku tej definicji w u.g.n. pojawiały się w działaniu gmin błędne interpretacje, prowadzące do zbywania nieruchomości w drodze rokowań w sytuacji, gdy nie było uprzednio 2 przetargów zakończonych wynikiem negatywnym (np. gdy wyłoniony w przetargu oferent zrezygnował z nabycia nieruchomości)[15]. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że zakres definicji przetargu zakończonego wynikiem negatywnym nie obejmuje sytuacji, gdy w wyniku wniesionej skargi na czynności przetargowe do wojewody lub organu wykonawczego jst. na podstawie art. 40 ust. 5 u.g.n. zapadnie rozstrzygnięcie o unieważnieniu przetargu. Wówczas właściwy organ powinien powtórzyć unieważniony przetarg; nie będzie zatem możliwe przeprowadzenie – w zależności od stadium postępowania przetargowego – drugiego przetargu albo rokowań.

Tryb przeprowadzenia rokowań po drugim przetargu w rozporządzeniu Rady Ministrów z 14 września 2004 r. (art. 42 u.g.n.)

W obowiązującym do 22 września 2004 r. stanie prawnym sposób i tryb rokowań w związku z zakończeniem przetargów wynikiem negatywnym nie był uregulowany. Analiza przepisów w zakresie zbywania nieruchomości publicznych i wy-

[14] Zob. G. Bieniek [w:] G. Bieniek, A. Hopfer, Z. Marmaj, E. Bzyk i R. Zróbek: *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami,* wyd. II, Zachodnie Centrum Organizacji, tom 1, s. 285, według którego negatywne rozstrzygnięcie oznacza zamknięcie przetargu bez wyłonienia nabywcy.

[15] Zob. *Informacja o wynikach kontroli zbywania nieruchomości komunalnych przez gminy*, dotycząca lat 1999–2003, przeprowadzona w 26 gminach, opublikowana w kwietniu 2004 r. na stronie internetowej <www.nik.gov.pl>, część III.

ników kontroli NIK prowadziła do wniosku, że w celu zapewnienia jawności rokowań odbywających się na podstawie art. 39 ust. 2 u.g.n. oraz równego dostępu do udziału w rokowaniach, należałoby w sposób bardziej szczegółowy uregulować zasady i tryb rokowań po drugim przetargu zakończonym wynikiem negatywnym. W tym celu w Informacji o wynikach kontroli zbywania nieruchomości komunalnych przez gminy zgłoszono Radzie Ministrów wnioski *de lege ferenda* do wykorzystania w pracach nad następnymi zmianami ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz przy opracowaniu nowego rozporządzenia wykonawczego w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów na zbycie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność jednostek samorządu terytorialnego oraz prowadzenia rokowań po drugim przetargu. Między innymi Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła wniosek o pełne uregulowanie trybu rokowań prowadzonych na podstawie art. 39 ust. 2 u.g.n., stwarzające gwarancje realizacji zasad jawności i równości uczestników tego postępowania, w szczególności:

– wprowadzenie obowiązku ogłaszania zaproszenia do rokowań;

– ustanowienie nakazu podejmowania rokowań ze wszystkimi osobami, które zgłosiły zamiar przystąpienia do rokowań (z wyjątkiem osób podlegających wyłączeniu) lub zorganizowania kolejnego przetargu;

– wprowadzenie przepisu normującego obowiązek sporządzania pisemnych i jawnych protokołów z rokowań przeprowadzonych ze wszystkimi uprawnionymi podmiotami;

– zamieszczenie w rozporządzeniu wykonawczym przepisów regulujących m.in. sposób publikowania oraz treść ogłoszeń o zaproszeniu do rokowań, treść protokołów z rokowań.

Z zadowoleniem należy odnotować, że zgłoszone przez NIK wnioski legislacyjne dotyczące uregulowania trybu rokowań prowadzonych w wyniku negatywnego rezultatu dwóch przetargów znajdują odzwierciedlenie w wydanym na podstawie art. 42 u.g.n. rozporządzeniu Rady Ministrów z 14 września 2004 r.[16] W rozdziale 6 tego rozporządzenia, zatytułowanym „Rokowania po drugim przetargu", uregulowano tryb prowadzenia rokowań organizowanych po drugim przetargu (art. 39 ust. 2 u.g.n.). W dalszej części niniejszego artykułu przedstawiono unormowania rozporządzenia RM z 14 września 2004 r., o zasadniczym znaczeniu dla zasad prowadzenia takich rokowań, w powiązaniu z ustaleniami kontroli NIK i zgłoszonymi w Informacji o wynikach kontroli wnioskami *de lege ferenda.* Zrelacjonowanie stopnia realizacji

[16] Jest to oczywiście jedynie stwierdzenie faktu przez porównanie treści rozporządzenia RM z 14 IX 2004 r. ze zgłoszonymi przez NIK w kwietniu 2004 r. wnioskami *de lege ferenda*, w oderwaniu od stopnia rzeczywistego przyczynienia się tych wniosków do zamieszczenia w tym rozporządzeniu konkretnych (zbieżnych z wnioskami legislacyjnymi NIK) przepisów.

zgłoszonych przez NIK wniosków *de lege ferenda*, które mogły być wykorzystane w przepisach rozporządzenia wykonawczego do u.g.n., stanowić może cenny materiał do wykorzystania w dyskusji na temat skuteczności i efektywności działania Izby[17].

W przepisach normujących zbywanie nieruchomości publicznych, ważnych do 22 września 2004 r., nie ustanowiono obowiązku ogłaszania zaproszenia do rokowań prowadzonych w wyniku negatywnego zakończenia dwóch przetargów. Najwyższa Izba Kontroli w Informacji o wynikach kontroli wyraziła pogląd, iż wprowadzenie obowiązku publikowania w środkach masowego przekazu zaproszenia do rokowań, zawierającego informacje m.in. o:

– liczbie i datach przetargów zakończonych wynikiem negatywnym;

– przeznaczeniu zbywanej nieruchomości;

– obowiązku pisemnego poinformowania o zamiarze przystąpienia do rokowań z podaniem wstępnie proponowanej ceny;

– przewidywanej dacie rozpoczęcia rokowań z pierwszym zainteresowanym podmiotem;

realizowałoby postulaty jawności zbywania nieruchomości publicznych i powszechności dostępu do informacji o zbywanych nieruchomościach, a także równości potencjalnie zainteresowanych nabyciem podmiotów. Wyniki przeprowadzonej kontroli wskazywały, iż w związku z brakiem powyższej regulacji nie wszystkie jednostki samorządu terytorialnego publikowały w prasie zaproszenia do rokowań, a mimo to znajdowały się osoby zainteresowane nabyciem danej nieruchomości, z którymi następnie prowadzono rokowania zakończone zawarciem umowy. Taka sytuacja mogła budzić wątpliwości co do bezstronności urzędników zajmujących się zbywaniem nieruchomości publicznych.

Propozycja NIK wprowadzenia obowiązku ogłaszania zaproszenia do rokowań oraz zamieszczenia w rozporządzeniu wykonawczym przepisów regulujących m.in. sposób publikowania oraz treść ogłoszeń o zaproszeniu do rokowań została co do zasady uwzględniona i rozwinięta w treści rozporządzenia RM z 14 września 2004 r.[18]

---

[17] W *Informacji o wynikach kontroli zbywania nieruchomości komunalnej przez gminy* NIK zgłosiła 9 wniosków legislacyjnych. Niektóre z nich mogą być uwzględnione dopiero w trakcie prac nad kolejną nowelizacją ustawy o gospodarce nieruchomościami. Dotyczy to np. skodyfikowania zasad rządzących zbywaniem nieruchomości publicznych, dokonania zmian w regulacjach dotyczących zamian nieruchomości publicznych, przekazania do wyłącznej kompetencji organów stanowiących jst. podejmowania uchwał w sprawie planów wykorzystania zasobu nieruchomości jst.

[18] W obecnym stanie prawnym nie istnieje przepis ustawy, który byłby źródłem obowiązku publikacji ogłoszeń o zaproszeniu do rokowań prowadzonych w wyniku negatywnego zakończenia dwóch przetargów. W art. 38 u.g.n. w brzmieniu obowiązującym do 22 IX 2004 r., ustanowiono jedynie obowiązek ogłaszania przetargu, w wyniku wejścia w życie noweli z 28 XI 2003 r. dodano do art. 38 u.g.n. przepis dotyczący ogłaszania odwołania przetargu. Wydaje się, że przy kolejnych nowelizacjach u.g.n. należałoby dodać do art. 38 u.g.n. stosowny przepis.

Według §25 ust. 1, ogłoszenie o rokowaniach po drugim przetargu zakończonym wynikiem negatywnym powinno zawierać informacje o:

1) danych wymienionych w art. 35 ust. 2 u.g.n. oraz o cenie wywoławczej[19];

2) obciążeniach nieruchomości;

3) zobowiązaniach, których przedmiotem jest nieruchomość;

4) terminach przeprowadzonych przetargów;

5) możliwości, terminie i miejscu składania pisemnych zgłoszeń udziału w rokowaniach;

6) terminie i miejscu, w którym można zapoznać się z dodatkowymi warunkami rokowań;

7) terminie i miejscu przeprowadzenia rokowań;

8) terminie, miejscu wpłaty oraz wysokości zaliczki pobieranej tytułem zabezpieczenia kosztów w przypadku uchylenia się od zawarcia umowy;

9) sposobie ustalania opłat z tytułu użytkowania wieczystego;

10) skutkach uchylenia się od zawarcia umowy sprzedaży lub oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste;

11) zastrzeżeniu, że właściwemu organowi przysługuje prawo zamknięcia rokowań bez wybrania nabywcy nieruchomości.

Na mocy §30 wymienionego rozporządzenia, w sprawach nieuregulowanych w rozdziale poświęconym rokowaniom przeprowadzanym po drugim przetargu, w odniesieniu do komisji przeprowadzającej rokowania, a także w zakresie sposobu i trybu przeprowadzania rokowań, stosuje się przepisy rozdziału 1. Wobec nieuregulowania w rozdziale 6 rozporządzenia przepisów dotyczących sposobu i miejsca publikacji ogłoszenia o rokowaniach, na podstawie §6 w związku z §30 rozporządzenia należy przyjąć następujące rozwiązania[20]:

– ogłoszenie o rokowaniach należy podawać do publicznej wiadomości co najmniej 30 dni przed wyznaczonym terminem rokowań (§6 ust. 1);

– gdy cena wywoławcza z ogłoszenia o rokowaniach jest wyższa niż równowartość 10 tys. euro i nie przekracza 100 tys. euro, ogłoszenie zamieszcza się w prasie o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona jest nieruchomość, ukazującej się nie rzadziej niż raz w tygodniu (§6 ust. 4);

---

[19] Według §2 ust. 2 rozporządzenia RM z 14 IX 2004 r., ilekroć w rozporządzeniu jest mowa o cenie wywoławczej, należy przez to rozumieć cenę nieruchomości ustaloną według zasad zawartych w art. 67 ust. 2 pkt 1, 2 i 4 u.g.n. Wydaje się, że w ogłoszeniu o rokowaniach podawana będzie w istocie cena minimalna (wyjściowa do negocjacji), którą zbywający zamierza uzyskać w wyniku rokowań.

[20] Tym samym został częściowo zrealizowany inny wniosek legislacyjny NIK, zmierzający do tego, by w wypadku nieruchomości, których wartość przekracza 50 tys. zł istniał obowiązek publikowania wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub udostępnienia, ogłoszeń o przetargach, zaproszeń do rokowań, wyników przetargów i rokowań także na stronie internetowej jednostki zbywającej nieruchomość.

– gdy cena wywoławcza z ogłoszenia o rokowaniach jest wyższa niż równowartość 100 tys. euro, ogłoszenie zamieszcza się co najmniej 2 miesiące przed wyznaczonym terminem rokowań w prasie codziennej ogólnokrajowej[21]; jeżeli cena wywoławcza nieruchomości jest wyższa niż równowartość 10 mln euro, ogłoszenie zamieszcza się co najmniej dwukrotnie (§6 ust. 5);

– w każdej sytuacji ogłoszenie o rokowaniach należy opublikować także na stronach internetowych właściwego organu; ujęcie redakcyjne przepisu §6 ust. 7 rozporządzenia RM z 14 września 2004 r. i zamieszczenie w nim słowa „także" oznacza, że niezbędne jest w każdym wypadku publikowanie ogłoszeń w inny, niejako podstawowy sposób; jest to istotne dla nieruchomości, których cena wywoławcza nie przekracza 10 tys. euro, ponieważ w rozporządzeniu nie ma przepisu odnoszącego się do ogłaszania rokowań dla takich nieruchomości; wydaje się, że w rokowaniach na zbycie nieruchomości o cenie wywoławczej do 10 tys. euro publikacja ogłoszenia o rokowaniach odbywać się będzie przez wywieszenie ogłoszenia w siedzibie właściwego urzędu (analogia do art. 38 ust. 2 u.g.n., regulującego sposób publikowania ogłoszeń o przetargach) oraz opublikowanie na stronie internetowej.

Konsekwencją regulacji §25 są przepisy paragrafu następnego. Zgodnie z §26 ust. 1 i 2 rozporządzenia RM z 14 września 2004 r., zgłoszenie udziału w rokowaniach składa się w zamkniętych kopertach najpóźniej 3 dni przed wyznaczonym terminem rokowań. Zgłoszenie powinno zawierać:

1) imię, nazwisko i adres albo nazwę lub firmę oraz siedzibę, jeżeli zgłaszającym jest osoba prawna lub inny podmiot;

2) datę sporządzenia zgłoszenia;

3) oświadczenie, że zgłaszający zapoznał się z warunkami rokowań i przyjmuje te warunki bez zastrzeżeń;

4) proponowaną cenę i sposób jej zapłaty;

5) proponowany sposób realizacji dodatkowych warunków rokowań.

Wyniki kontroli zbywania nieruchomości komunalnych przez gminy wskazywały jednak, iż obowiązek ogłaszania rokowań i wymóg pisemnej odpowiedzi na zaproszenie do rokowań nie stanowią samodzielnie wystarczającej gwarancji uczci-

[21] Przepis §6 ust. 3 rozporządzenia RM z 13 I 1998 r. stanowił, że ogłoszenia o przetargach, w których cena wywoławcza przekracza 50 tys. zł, zamieszcza się dodatkowo (oprócz zwyczajowego podania do publicznej wiadomości przez wywieszenie na tablicy ogłoszeń urzędu) w prasie lokalnej. Pojęcie prasy lokalnej nie było zdefiniowane. W kontrolowanych gminach wystąpiły wypadki publikowania ogłoszeń o przetargach w czasopismach rozpowszechnianych na niewielkim obszarze (np. ogłoszenia publikowano w „Informatorze Tygodniowym Skierniewic", „Głosie Skierniewic i Okolic", „Powiatowym Życiu Kutna"). Dlatego też w Informacji o wynikach kontroli zbywania nieruchomości komunalnych przez gminy sformułowano wniosek *de lege ferenda* o wprowadzenie dla potrzeb u.g.n. definicji pojęcia „prasa lokalna" przez określenie wymaganego zasięgu rozpowszechniania (np. „dziennik o zasięgu wojewódzkim"). Wniosek NIK został więc wykorzystany przy redagowaniu §6 rozporządzenia RM z 14 IX 2004 r.

wego obrotu nieruchomościami publicznymi. W trakcie kontroli stwierdzono wypadki zaniechania prowadzenia rokowań ze wszystkimi osobami, które zgłosiły zamiar nabycia nieruchomości[22]. W rezultacie rokowania prowadzone były tylko z jedną osobą, która w pisemnym zgłoszeniu do rokowań zaproponowała najkorzystniejszą cenę[23]. Takie postępowanie ignorowało możliwość uzyskania korzystniejszej ceny w wyniku dalszych, ustnych negocjacji ze wszystkimi zainteresowanymi. Mając to na uwadze, w celu zachowania szczególnej staranności przy zbywaniu nieruchomości publicznych, dążąc do osiągnięcia jak najwyższej ceny i uniknięcia podejrzeń o dowolność w wyborze nabywcy nieruchomości, NIK postawiła wniosek legislacyjny o wprowadzenie nakazu podjęcia rokowań ze wszystkimi osobami, które zgłosiły zamiar przystąpienia do rokowań (z wyjątkiem osób podlegających wyłączeniu)[24].

Wniosek NIK został zrealizowany. Według §28 ust. 5 rozporządzenia RM z 14 września 2004 r., komisja (po dokonaniu kwalifikacji formalnej zgłoszeń) przeprowadza ustną część rokowań w zakresie wszystkich warunków koniecznych do zawarcia umowy oraz dodatkowych propozycji uczestników rokowań, osobno z każdą z osób zakwalifikowanych do udziału w tej części.

NIK w Informacji o wynikach kontroli wyraziła pogląd, iż konsekwencją wprowadzenia obowiązku podjęcia rokowań ze wszystkimi uprawnionymi osobami, a także gwarancją przestrzegania unormowanego w ustawie trybu rokowań przy zawieraniu umów na podstawie art. 39 ust. 2 u.g.n., a nie trybu zbliżonego do ofertowego (przez złożenie pisemnej oferty i przyjęcie zawartej w niej propozycji cenowej, z prowadzeniem negocjacji w innych, mniej istotnych kwestiach, np. co do daty zawarcia umowy, skutków niezapłacenia ceny przed określonym terminem itp.), byłby przepis normujący obowiązek sporządzania pisemnych i jawnych protokołów z rokowań przeprowadzonych ze wszystkimi zainteresowanymi podmiotami[25], w tym również z osobami, które nie zostały nabywcami nieruchomości. Pozwoliłoby to każdemu zainteresowanemu (zwłaszcza pozostałym uczestnikom rokowań) zapoznać się z przesłankami podjętej przez prowadzących rokowania decyzji o wyborze nabywcy nieruchomości. Ponadto NIK zgłosiła wniosek o unormowanie w rozporządzeniu wy-

[22] Jednakże mimo braku obowiązku, niektóre gminy publikowały ogłoszenia o rokowaniach w prasie lokalnej lub na stronach internetowych urzędu. Zaniechanie prowadzenia rokowań ze wszystkimi zainteresowanymi osobami było do 22 IX 2004 r. zgodne z prawem.

[23] Co zbliżało tryb zawarcia umowy do konkursu ofert.

[24] Alternatywą dla rokowań jest oczywiście zorganizowanie kolejnego przetargu (art. 39 ust. 2 zd. 1 *in fine*) lub zaniechanie zbywania nieruchomości, dla której nie było nabywców w przetargach.

[25] W obowiązującym do 22 IX 2004 r. stanie prawnym protokół z rokowań stanowił podstawę zawarcia umowy stosownie do art. 28 ust. 3 u.g.n. Z powyższego przepisu nie wynikał obowiązek sporządzania protokołów z rokowań prowadzonych z podmiotami, które nie zostały nabywcami nieruchomości.

konawczym treści, którą powinien zawierać protokół z rokowań. W dotychczas obowiązujących przepisach nie uregulowano tej kwestii.

Również te wnioski legislacyjne NIK znalazły odzwierciedlenie w rozporządzeniu wykonawczym. Stosownie do §29 ust. 3 rozporządzenia RM z 14 września 2004 r., z przeprowadzonych rokowań przewodniczący komisji (która przeprowadzała rokowania) sporządza protokół. Według ust. 5 cytowanego przepisu, przewodniczący komisji zawiadamia ustnie uczestników o wyniku rokowań bezpośrednio po ich zamknięciu. W związku z tym, że w rozdziale 1 rozporządzenia w §10 określono co powinien zawierać protokół z przetargu, przepis ten będzie miał – na mocy przywołanego wyżej §30 – zastosowanie do protokołów z rokowań. Według §10 ust. 1 rozporządzenia RM z 14 września 2004 r., protokół powinien zawierać informacje o:

1) terminie i miejscu rokowań;

2) oznaczeniu nieruchomości będącej przedmiotem rokowań według katastru nieruchomości i księgi wieczystej;

3) obciążeniach nieruchomości;

4) zobowiązaniach, których przedmiotem jest nieruchomość;

5) wyjaśnieniach i oświadczeniach złożonych przez uczestników rokowań;

6) osobach dopuszczonych i niedopuszczonych do uczestnictwa w rokowaniach, wraz z uzasadnieniem;

7) cenie wywoławczej nieruchomości, najwyższej cenie osiągniętej w rokowaniach albo informację o złożonych zgłoszeniach do rokowań wraz z uzasadnieniem wyboru nabywcy albo o niewybraniu nabywcy;

8) uzasadnieniu rozstrzygnięć podjętych przez komisję przeprowadzającą rokowania;

9) danych wyłonionego nabywcy;

10) imionach i nazwiskach członków komisji;

11) dacie sporządzenia protokołu.

Oznacza to, że z rokowań sporządzany będzie jeden protokół, a nie tyle protokołów, ilu uczestników części ustnej[26] rokowań. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia rokowań komisja powinna wykazać, dlaczego w rokowaniach wyłoniony został dany nabywca, co powinno skutkować tym, że w protokole zamieszczone będą ceny lub inne istotne warunki umowy negocjowane ze wszystkimi uczestnikami części ustnej rokowań. Dopiero tak szczegółowy protokół z rokowań pozwoli ocenić, czy nabywcą nieruchomości publicznej została osoba, z którą wynegocjowane zostały najkorzystniejsze dla zbywającego warunki.

[26] Z przepisu §28 ust. 4 rozporządzenia RM z 14 IX 2004 r. wynika, że do części ustnej rokowań komisja przeprowadzająca rokowania kwalifikuje osoby, których zgłoszenia są zgodne z warunkami rokowań, zostały złożone w terminie, zawierają dane wymagane do zgłoszenia, w tym dowód wpłaty zaliczki albo dowód stanowiący podstawę do zwolnienia z tego obowiązku, są czytelne i nie budzą wątpliwości co do ich treści.

W Informacji o wynikach kontroli zbywania nieruchomości komunalnych przez gminy wskazywano również, iż obowiązujące (do 22 września 2004 r.) przepisy w sposób niedostateczny zabezpieczały przed występowaniem zjawiska wykorzystywania pełnionych funkcji w komisji przetargowej do osiągnięcia prywatnych korzyści przy zbywaniu nieruchomości. Wprawdzie w art. 18 ustawy z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych[27] zamieszczony został zakaz podejmowania przez pracowników samorządowych czynności mogących budzić wątpliwości co do bezstronności, jednakże przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz rozporządzenia RM z 13 stycznia 1998 r. (§7, 8 ust. 2) nie zabraniały wyznaczania do jej składu osób niebędących pracownikami samorządowymi, w szczególności radnych[28]. W przepisach rozporządzenia RM z 13 stycznia 1998 r. uregulowano jedynie zakaz uczestnictwa w przetargu osób wchodzących w skład komisji przetargowej lub osób im bliskich. W sytuacji prowadzenia rokowań na podstawie art. 39 ust. 2 u.g.n. nie było analogicznego przepisu, odnoszącego się do osób prowadzących rokowania oraz członków komisji przetargowej przeprowadzających uprzednio przetargi, które zakończyły się wynikiem negatywnym. NIK wystąpiła z wnioskiem o wprowadzenie do ustawy przepisu o wyłączeniu z uczestnictwa w przetargu oraz w rokowaniach odbywających się na podstawie art. 39 ust. 2 u.g.n. osób powołanych do komisji przetargowej zbywających daną nieruchomość publiczną oraz osób im bliskich[29].

Wniosek NIK został zrealizowany przez zamieszczenie w rozdziale 1 rozporządzenia RM z 14 września 2004 r., w §9 przepisu o wyłączeniu z uczestnictwa w przetargu osób wchodzących w skład komisji przetargowych i osób bliskich tym osobom oraz osób, które pozostają z członkami komisji przetargowej w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że może to budzić uzasadnione wątpliwości co do bezstronności komisji przetargowej. Na mocy §30 rozporządzenia RM z 14 września 2004 r. cytowany przepis będzie miał zastosowanie do członków komisji przeprowadzających rokowania.

*

[27] T.j. DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1593, ze zm.

[28] Według §8 pkt 2 rozporządzenia RM z 14 IX 2004 r., przewodniczącego oraz członków komisji przetargowej wyznacza właściwy organ spośród osób dających rękojmię rzetelnego przeprowadzenia i rozstrzygnięcia przetargu. Wynika stąd, że członkiem komisji przetargowej może być nie tylko pracownik danego urzędu.

[29] Wydaje się, że przepis o wyłączeniu od udziału w przetargu lub rokowaniach, jako ustanawiający zakaz nabywania nieruchomości publicznych przez określone osoby, stanowi materię ustawową i powinien być w przyszłości uregulowany w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

Przepisy działu II rozdziału 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami – „Przetargi na zbycie nieruchomości" są ściśle powiązane z przepisami działu II rozdziału 8 – „Ceny, opłaty i rozliczenia za nieruchomości" (art. 67-91). W szczególności w art. 67 u.g.n. ustanowione zostały zasady ustalania cen, a w art. 70 sposoby i terminy płatności. Na marginesie niniejszych rozważań należy zwrócić uwagę na usankcjonowane nowelą z 28 listopada 2003 r. nadmierne w tej materii uprzywilejowanie nabywców nieruchomości w trybie rokowań w stosunku do innych nabywców nieruchomości publicznych. Według art. 67 ust. 2 pkt 4 u.g.n., jeżeli drugi przetarg zakończył się wynikiem negatywnym, cenę nieruchomości ustala się w rokowaniach z nabywcą w wysokości nie niższej niż 40% jej wartości. Stosownie do art. 70 ust. 2 u.g.n., cena nieruchomości sprzedawanej w drodze bezprzetargowej lub w drodze rokowań, o których mowa w art. 37 ust. 2 i 3 oraz w art. 39 ust. 2, może zostać rozłożona na raty, na czas nie dłuższy niż 10 lat. Powyższe uregulowanie oznacza, że nabywcy nieruchomości w trybie rokowań przeprowadzonych po dwóch przetargach mogą nie tylko nabyć nieruchomość po cenie niższej od wartości ustalonej przez rzeczoznawcę majątkowego, ale również kwota, którą zapłacą, może zostać rozłożona na raty. Możliwe będzie więc rozłożenie na raty zapłaty stanowiącej 40% wartości oszacowania nieruchomości.

Wyniki kontroli NIK świadczą o tym, że w większości wypadków uzyskana w drodze rokowań po drugim przetargu cena była niższa od wartości nieruchomości ustalonej przez rzeczoznawcę majątkowego. Zbywanie nieruchomości w drodze rokowań prowadzonych na podstawie art. 39 ust. 2 u.g.n. miało miejsce w 24 na 26 kontrolowanych gmin. Zbadano 154 postępowania, w wyniku których doszło do zbycia nieruchomości w tym trybie. Spośród 154 umów zbycia nieruchomości, w 50 umowach (32,5%) uzyskana cena była wyższa lub równa wartości wynikającej z oszacowania rzeczoznawcy majątkowego, w 35 umowach (22,7%) mieściła się w przedziale 75%-99,9% wartości oszacowania, w 45 umowach (29,2%) stanowiła 50%-74,9% wartości nieruchomości określonej w wycenie, w 24 umowach (15,6%) nie przekraczała 50% wartości oszacowania (w tym w 5 wypadkach cena była niższa niż 25% wartości wynikającej z operatu oszacowania zbywanej nieruchomości).

Nadmierne uprzywilejowanie osób nabywających nieruchomości publiczne w trybie rokowań polega na tym, że wyłonieni w trybie przetargu nabywcy nieruchomości publicznych nie mogą skorzystać z ulgi, jaką jest zapłata w ratach, niezależnie od tego, jaki jest stosunek ceny do wartości nieruchomości oszacowanej przez rzeczoznawcę majątkowego[30]. Z kolei nabywcy nieruchomości publicznych

[30] Możliwe jest nabycie w trybie przetargu nieruchomości publicznej po cenie niższej od wartości nieruchomości w wypadku wyłonienia nabywcy w drugim przetargu, ponieważ na mocy art. 67 ust. 2 pkt 2 u.g.n. cenę wywoławczą w drugim przetargu ustala się w wysokości niższej niż wartość nieruchomości, jednak nie niższej niż 50% tej wartości.

w drodze bezprzetargowej na podstawie art. 37 ust. 2 lub ust. 3 u.g.n. wprawdzie mogą uzyskać rozłożenie płatności na raty, jednakże ustalona cena nie może być niższa od wartości nieruchomości, co wynika wprost z art. 67 ust. 3 i 3a u.g.n. Celowe byłoby zatem całkowite wyeliminowanie albo ograniczenie możliwości rozkładania na raty zapłaty za nieruchomość publiczną zbytą w trybie rokowań prowadzonych na podstawie art. 39 ust. 2 u.g.n. do sytuacji, w których np. ustalona w rokowaniach cena nie jest niższa niż wartość nieruchomości ustalona przez rzeczoznawcę majątkowego.

mgr Rafał Padrak
Delegatura NIK w Lublinie

Alicja Pomorska

GŁÓWNE PROBLEMY W STOSOWANIU PRAWA PODATKOWEGO

Na stan praktyki stosowania prawa podatkowego wpływa wiele różnorodnych czynników. Do najważniejszych z nich zaliczyć należy: jakość samej regulacji prawnej systemu podatkowego, sprawność i skuteczność działania aparatu skarbowego oraz stan orzecznictwa sądów i trybunałów.

Niestabilność przepisów podatkowych, ogromna ich liczba, brak precyzji i ogólnikowość wielu użytych w nich pojęć i sformułowań, specyfika i trudność materii, jakiej dotyczą, powodują, iż prawo podatkowe uznaje się za jeden z najbardziej skomplikowanych i hermetycznych działów prawa, niezrozumiały dla większości podatników, co najwyżej dla wąskiej grupy specjalistów.

Prawo podatkowe staje się też materią niezwykle trudną do praktycznego stosowania przez aparat skarbowy, zwłaszcza w sytuacji bardzo rozbudowanej jego struktury organizacyjnej. Złożoność tejże struktury wiązać należy zarówno z funkcjonowaniem obok organów podatkowych także organów nadzoru podatkowego i kontroli skarbowej, a w ramach organów podatkowych – dwóch odrębnych ich pionów, tj. państwowego i samorządowego, jak również z przyjętą zasadą dwuinstancyjności orzekania w sprawach podatkowych. Efektem powyższego jest występowanie kilku ogniw aparatu skarbowego, poczynając od urzędów skarbowych, przez urzędy kontroli skarbowej i izby skarbowe, a na ministrze finansów kończąc.

Zapoczątkowane w 2002 r. i ściśle związane z dokonaną wówczas reformą administracji rządowej zmiany organizacyjne i kompetencyjne w aparacie skarbowym dodatkowo skomplikowały strukturę organów podatkowych i kontroli skarbowej, jak też zakres ich uprawnień oraz system podległości. Dokonało się to zarówno przez wprowadzenie zupełnie nowych organów, w postaci m.in. Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej oraz wojewódzkich kolegiów skarbowych, jak też przekazania

uprawnień w zakresie wymiaru i poboru niektórych podatków istniejącym już organom administracji celnej[1].

Nie wszystkie spośród tychże ogniw aparatu skarbowego są należycie przygotowane pod względem kadrowym i technicznym do stosowania prawa podatkowego w praktyce. Obsada kadrowa zwłaszcza wielu urzędów skarbowych, jak też poziom wiedzy fachowej i profesjonalizmu działań urzędników są nieadekwatne do zakresu i charakteru realizowanych przez nie zadań. Słabe też jest z reguły wyposażenie techniczne aparatu skarbowego, wynikające zwłaszcza z opóźnień we wprowadzaniu kompleksowego systemu informatycznego.

Ten rozbudowany system organów związanych z wymiarem i poborem podatków zarówno państwowych, jak i samorządowych, jak też utrzymywanie organów odwoławczych i sądów orzekających o legalności decyzji wymiarowych, a także organów kontroli i nadzoru podatkowego generują poważne koszty podatkowe. Są one często niewspółmiernie wysokie w stosunku do wpływów podatkowych do budżetu państwa i budżetów gmin.

Skomplikowana regulacja prawnopodatkowa oraz jej niestabilność przy jednoczesnych, sygnalizowanych wyżej, słabościach kadrowych i technicznych aparatu skarbowego determinują skalę i charakter nieprawidłowości występujących w procesie stosowania prawa podatkowego.

Szczególnie dużo i to istotnych nieprawidłowości występuje w działalności urzędów skarbowych. Wyniki wielu kontroli podejmowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli na przestrzeni ostatniej dekady w zakresie prowadzenia przez urzędy skarbowe postępowań podatkowych, egzekucyjnych i kontrolnych wskazują na stałe pogarszanie się ich jakości. Najbardziej dobitnymi przejawami tego zjawiska są:

– wzrost liczby uchylonych decyzji wydawanych przez urzędy skarbowe jako organy podatkowe I instancji;

– wzrost zaległości podatkowych, wynikający m.in. z opieszałości i przewlekłości działań w zakresie zabezpieczenia i egzekucji należności podatkowych;

– rosnące kwoty odsetek wypłacanych podatnikom z tytułu przeterminowanych przez urzędy skarbowe zwrotów nadpłaconych podatków;

– mała aktywność w prowadzeniu postępowań w sprawach przestępstw i wykroczeń skarbowych oraz opodatkowania dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów.

Przyczynami uchylania przez izby skarbowe decyzji urzędów skarbowych były i są nadal zarówno uchybienia materialne, jak i proceduralne, polegające najczęściej

[1] Szerzej na ten temat zob.: M. Munnich*: Nowy podział kompetencji w zakresie wykonywania prawa podatkowego i kontroli finansowej wobec podatników przez terenowe organy administracji skarbowej na obszarze województwa w świetle ustawy o wojewódzkich kolegiach skarbowych* [w:] *Polski system podatkowy – założenia i praktyka*, Lublin 2004, s. 480 i nast.

na orzekaniu na podstawie niedostatecznych materiałów dowodowych, na braku wyczerpującego uzasadnienia prawnego lub faktycznego decyzji bądź niepowołaniu podstawy prawnej rozstrzygnięcia.

Bardzo wysoki wskaźnik uchylonych decyzji urzędów skarbowych notuje się zwłaszcza w zakresie rozpatrywania indywidualnych wniosków podatników o udzielanie ulg podatkowych i umorzeń zaległości. W kontrolowanych przez NIK urzędach skarbowych aż 31% wydanych w latach 1996–1998 przez nie decyzji w tych sprawach zostało uchylonych przez izby skarbowe[2]. Wysoka liczba uchylonych decyzji utrzymała się również w latach następnych, na co wskazały kolejne kontrole NIK[3].

Nie ulega wątpliwości, iż na tak wysoki odsetek uchylanych decyzji urzędów skarbowych istotny wpływ miały nieprecyzyjność i ogólnikowość samych przepisów podatkowych. Nieostro sformułowane w Ordynacji podatkowej dwie główne przesłanki przyznawania tego rodzaju preferencji podatkowych w postaci „ważnego interesu podatnika" oraz „ważnego interesu publicznego" sprzyjały dowolnej ich interpretacji, często różnej, bardziej lub mniej korzystnej dla poszczególnych podatników, nawet znajdujących się w podobnej sytuacji materialnej. Brak wypracowanych w praktyce, nawet w ramach danego urzędu skarbowego, jednolitych i jednoznacznych kryteriów oceny sytuacji materialnej podatnika, a także rzadko, wręcz „wybiórczo" prowadzone kontrole u podatników mające ustalić faktyczne ich warunki bytowe i gospodarcze prowadziły do niejednakowego traktowania podatników. Przybierało ono niekiedy charakter swoistego „gnębienia" kontrolami niektórych podatników, skutkującego odmową udzielenia im ulg i umorzeń, przy jednoczesnym pomijaniu w działaniach kontrolnych innych podatników i pozytywnego załatwiania ich wniosków. Praktyki takie niosły ze sobą negatywne skutki co najmniej dwojakiego rodzaju. Oznaczały przekraczanie przez organy podatkowe I instancji granic uznania administracyjnego i były przyczyną uchylenia zaskarżanych z tego powodu decyzji. Ponadto stwarzały dogodne warunki sprzyjające korupcji i innym nadużyciom urzędniczym[4].

Warto tu podkreślić, iż nieostro sformułowane przesłanki przyznawania uznaniowych ulg i umorzeń były też różnie interpretowane przez poszczególne składy orzekające Naczelnego Sądu Administracyjnego. Do sformułowania takiego generalnego wniosku upoważnia analiza treści wydanych w latach 1992–2002 orzeczeń NSA w spra-

---

[2] Zob. *Informacja o wynikach kontroli działalności izb skarbowych w latach 1996–1998*, NIK, Warszawa, maj 1999 r.

[3] Zob. *Informacja o wynikach kontroli stosowania ulg uznaniowych i potrąceń zobowiązań wzajemnych przez urzędy skarbowe*, NIK, Warszawa, luty 2000 r.

[4] Szerzej na ten temat zob. A. Hussein: *System podatkowy w świetle badań kontrolnych NIK* [w:] *Polski system podatkowy – założenia i praktyka*, Lublin 2004, s. 364 i nast.

wach dotyczących przyznawania umorzeń zaległości podatkowych[5]. Podobnie w doktrynie prawnofinansowej prezentowane są różne stanowiska odnośnie do samej wykładni przepisów o uznaniowych ulgach i umorzeniach zaległości[6].

Mimo pozytywnych tendencji obserwowanych w ostatnich latach w orzecznictwie NSA, zmierzających w kierunku precyzowania warunków stosowania umorzeń zaległości i odchodzenia od prymatu „interesu publicznego", jak też bogatego już dorobku piśmiennictwa przedstawicieli nauk prawa administracyjnego i finansowego, poglądy doktryny i orzecznictwa sądowego nie pozwalają – jak dotąd – na wyznaczenie wyraźnej granicy pomiędzy dopuszczalnym w praworządnym państwie uznaniem i dowolnością, a sama instytucja uznania administracyjnego wymaga dalszych pogłębionych badań.

Jeszcze bardziej znacząca skala nieprawidłowości – i to nie tylko mających swe przyczyny w ogólnikowości przepisów Ordynacji podatkowej – występuje w sferze rozpatrywania przez przewodniczących zarządów gmin indywidualnych wniosków podatników o przyznanie im stosownych ulg i umorzeń zaległości w podatkach lokalnych[7]. Wyniki kontroli NIK wykazały, iż co trzecia decyzja wydana w sprawach ulg i umorzeń nie zawierała uzasadnienia prawnego i faktycznego, a w 2/3 badanych gmin przewodniczący ich zarządów w ogóle nie prowadzili jakichkolwiek kontroli u podatników wnioskujących o ulgi i umorzenia. Stwierdzono też wydawanie decyzji podatkowych przez nieuprawnionych pracowników urzędów gmin, niemających specjalnych upoważnień przewodniczących zarządu, a nawet załatwianie wniosków podatników bez wymaganej formy pisemnej decyzji, a tylko drogą ustnego powiadamiania ich o wyniku sprawy. Nagminnym zjawiskiem było przewlekłe załatwianie wniosków podatników oraz niepowiadamianie ich o przyczynach zwłoki, jak też nieustalanie ostatecznego terminu załatwienia sprawy[8].

Charakter i ranga oraz szeroki zasięg występowania powyższych nieprawidłowości skłania niektórych autorów do uznania za przedwczesne przekazanie uprawnień podatkowych nieprzygotowanym fachowo organom gminnym.

Wiele nieprawidłowości towarzyszy też działaniom urzędów skarbowych w dziedzinie zabezpieczania i egzekucji należności podatkowych. Skutkują one

[5] Szerzej na ten temat zob. A. Pomorska: *Kontrowersje wokół przesłanek umorzenia zaległości podatkowych* [w:] *Ex iniuria non oritur ius. Księga ku czci prof. W. Łączkowskiego,* pod red. A. Gomułowicza i J. Małeckiego, Poznań 2003, s. 275-290.

[6] Przegląd różnych stanowisk poszczególnych autorów na ten temat prezentuje S. Presnarowicz: *Zwolnienia i ulgi uznaniowe – przesłanki rozstrzygnięć*, „Przegląd Podatkowy" nr 7/1998, s. 30 i nast.

[7] Zob. T. Dziuba, K. Pierzchlewicz: *Niedoskonałości praktyki w podatkach lokalnych*, „Kontrola Państwowa" nr 3/2002, s. 26 i nast.

[8] Zob. *Informacja o wynikach kontroli w zakresie stosowania ulg podatkowych przez organy gmin oraz skuteczność egzekwowania zaległości podatkowych w latach 1999–2000*, NIK, Poznań, 2002; *Informacja o wynikach kontroli NIK w zakresie realizacji dochodów z podatku od nieruchomości przez gminy,* NIK, Warszawa 2002.

bardzo wyraźnym wzrostem zaległości podatkowych. Wystarczy wskazać, iż na przestrzeni lat 1993–2003 nastąpił prawie dwukrotny ich wzrost – z 6,5 mld zł w 1993 r. do 12,3 mld zł w 2003 r. Udział zaległości podatkowych stanowił w 2003 r. 9,2% ogółu dochodów budżetu państwa. Egzekucją administracyjną objęto w tymże roku około połowy zaległości (6,3 mld zł), a zdołano wyegzekwować zaledwie 1,8 mld zł, co oznaczało kolejne obniżenie wskaźnika efektywności egzekucji (mierzonej relacją kwoty wyegzekwowanych zaległości do kwoty objętej tytułami wykonawczymi)[9].

Przyczyny tak znaczącej kwoty zaległości są wielorakie i mają różny charakter, zarówno obiektywny, wynikający z niekorzystnego kształtowania się wskaźników makroekonomicznych, jak i związany z nieskuteczną i opieszałą działalnością organów podatkowych.

Wyniki przeprowadzonych przez NIK trzech kolejnych problemowych kontroli działalności urzędów skarbowych w zakresie egzekucji administracyjnej i zabezpieczenia zaległości podatkowych[10], jak też corocznie prowadzonych kontroli wykonania budżetu państwa, dostarczyły bogatego materiału na temat charakteru nieprawidłowości występujących w tej dziedzinie.

Pierwsza grupa nieprawidłowości związana jest z systemem ewidencjonowania należności i zaległości podatkowych. Chodzi tu zwłaszcza o nieprzeprowadzanie bieżącej weryfikacji ksiąg podatkowych pod kątem ich legalności i rzetelności, jak też o niewdrożenie do chwili obecnej ogólnopolskiego systemu informatycznego, który umożliwiłby ustalenie zarówno listy dłużników, jak i kwoty ich zaległości podatkowych.

Kolejny rodzaj uchybień dotyczy prowadzonego przez urzędy skarbowe postępowania zabezpieczającego. W niewielkim zakresie stosowały one z własnej inicjatywy ustawowe formy zabezpieczenia na majątku dłużnika należności podatkowych, zarówno przed terminem ich płatności, jak też powstałych już zaległości; czyniły to głównie na wniosek inspektorów urzędów kontroli skarbowej. Ci ostatni nie zawsze w kierowanych do urzędów skarbowych wnioskach o zabezpieczenie wskazywali składniki majątku nadające się do zajęcia, co w efekcie prowadziło do konieczności ponownego badania przez urzędy skarbowe stanu majątkowego dłużnika i określenia, które jego składniki możliwe są do zajęcia, co skutkowało przedłużaniem toku

[9] Zob. *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2003 r.*, NIK, Warszawa 2004.

[10] Zob. *Informacja o wynikach kontroli realizacji przez urzędy skarbowe zadań w zakresie egzekucji administracyjnej w latach 1994–1996 (I półrocze),* NIK, Warszawa, maj 1997 r.; *Informacja o wynikach kontroli działalności organów skarbowych w stosunku do dłużników Skarbu Państwa w latach 1995–1997*, NIK, Warszawa, lipiec 1998 r.; *Informacja o wynikach kontroli działalności urzędów skarbowych w zakresie egzekucji i zabezpieczenia zaległości podatkowych w latach 1998–2000* (I półrocze), NIK, Warszawa, kwiecień 2001 r.

postępowania[11]. W praktyce obserwuje się niewystarczające współdziałanie pomiędzy urzędami skarbowymi a urzędami kontroli skarbowej w zakresie wzajemnego informowania się o potrzebie i możliwościach dokonywania zabezpieczeń na majątku podatnika, jak też egzekwowania zaległości podatkowych.

Najszerszy katalog nieprawidłowości stwierdza się w prowadzonym przez urzędy skarbowe postępowaniu egzekucyjnym. Stanowią je w szczególności:

– niepodejmowanie w ogóle jakichkolwiek czynności windykacyjnych, mimo ustalenia zaległości podatkowych przez komórki kontroli podatkowej[12];

– opóźnienia w wystawianiu tytułów wykonawczych;

– przewlekły tryb prowadzenia postępowania egzekucyjnego, zakłócany nieuzasadnionymi, długimi przerwami w podejmowaniu kolejnych czynności egzekucyjnych, ułatwiający dłużnikom skuteczne wyzbywanie się składników majątkowych;

– niski wskaźnik obejmowania zaległości podatkowych tytułami wykonawczymi, a także niski stopień efektywności egzekucji[13].

Wzrost zaległości podatkowych widoczny jest wyraźnie również w zakresie podatków lokalnych. Jak wykazały wyniki kontroli NIK[14], aż w połowie badanych gmin stwierdzono małą skuteczność działań podejmowanych przez komórki rachunkowości aparatów wykonawczych przewodniczących zarządów gmin i to zarówno w zakresie monitorowania terminu płatności podatków, jak i ich egzekucji. W wielu gminach w sposób niewłaściwy prowadzona była ewidencja rachunkowa, a przypisów na kontach podatników dokonywano dopiero kilka miesięcy po upływie roku podatkowego. Główne nieprawidłowości w działaniach windykacyjnych prowadzonych przez administrację samorządową polegały na:

– niewysyłaniu podatnikom upomnień bądź też wysyłaniu ich z opóźnieniem sięgającym 9 miesięcy po terminie płatności podatku;

– obejmowaniu postępowaniem windykacyjnym tylko niewielkiej części zaległości;

– opóźnieniu w wystawianiu tytułów wykonawczych.

---

[11] Wyniki kontroli przeprowadzonej w 54 urzędach skarbowych w zakresie ich działalności zabezpieczającej, jaką prowadziły w latach 1998 – I półrocze 2000 r. wskazały, że tylko w 11 urzędach dokonano stosownych zabezpieczeń zaległości. Spośród przebadanych spraw 1184 największych dłużników w co najmniej 476 przypadkach zaległości obejmujących łącznie 264 mln zł nie dokonano żadnych zabezpieczeń, mimo iż występowały wszystkie przesłanki wskazujące na celowość dokonania stosownych zabezpieczeń, a podatnicy posiadali stosowny majątek, mogący być przedmiotem zabezpieczenia.

[12] Fakt taki miał miejsce aż w 15% urzędów skarbowych objętych kontrolą NIK w 2000 r.

[13] Na koniec 1997 r. tytułami wykonawczymi objęto 56% ogółu zaległości, w 1998 r. – 50% zaległości, w 1999 r. – 44% zaległości; wyniki kontroli NIK wskazały, iż w 1999 r. z każdej złotówki zaległości podatkowej zdołano wyegzekwować 23 grosze.

[14] Zob. *Informacja o wynikach kontroli w zakresie realizacji dochodów z podatku od nieruchomości przez gminy*, NIK, Warszawa 2002.

Wzrost zaległości podatkowych w podatkach lokalnych oraz łagodna polityka w zakresie przyznawania w nich uznaniowych ulg i umorzeń zaległości oznaczają istotny uszczerbek dochodów dla budżetów lokalnych.

Jedną z przyczyn tak istotnych nieprawidłowości w działaniach urzędów skarbowych był, i jest nadal, brak właściwego nadzoru ze strony izb skarbowych i ministra finansów.

Na niedostateczny nadzór izb skarbowych nad podległymi im urzędami skarbowymi wskazały wyniki kontroli działalności izb skarbowych w latach 1996–1998[15]. Kontrolerzy NIK stwierdzili wówczas wiele przypadków wydania przez urzędy skarbowe wadliwych decyzji podatkowych, które nie zostały zaskarżone przez podatników, stąd nie podlegały weryfikacji w postępowaniu instancyjnym, a które jednocześnie nie zostały wykryte w ramach sprawowanego przez izby nadzoru. Izby skarbowe nie gromadziły danych dotyczących stosowanych przez urzędy skarbowe zabezpieczeń na majątku dłużników, ani też wydanych przez nie orzeczeń o odpowiedzialności osób trzecich. W praktyce nadzór izb skarbowych ograniczał się do orzekania jako organy II instancji w sprawach poboru i egzekucji podatków.

Zarówno w prowadzonych postępowaniach administracyjnych, jak i wydawanych decyzjach stwierdzono istotne nieprawidłowości w działaniach izb skarbowych. Dość powszechnym zjawiskiem były opóźnienia w załatwianiu spraw przez izby działające zarówno w charakterze organów I instancji (stwierdzono je aż w 12 izbach na 18 kontrolowanych), jak też jako organów odwoławczych (stwierdzono je w 15 izbach). Nie dotrzymując terminów załatwiania spraw, izby nie informowały podatników o przyczynach zwłoki, ani też o nowym terminie zakończenia postępowania. Wysoki był wskaźnik zaskarżonych do NSA ostatecznych decyzji wydanych przez izby skarbowe. W badanych latach 1996–1998 do NSA zaskarżonych zostało aż 16% ogółu wydanych przez nie decyzji, z czego NSA uchylił 18%, spośród których aż 1% stanowiły decyzje izb wydane z rażącym naruszeniem prawa. Powyższe dane świadczą nie tylko o nieprzestrzeganiu przez izby skarbowe przepisów k.p.a. oraz Ordynacji podatkowej, ale też o obciążeniu izb skutkami finansowymi uchylenia decyzji w postaci poniesienia dodatkowych wydatków z tytułu zasądzonych kosztów sądowych.

Specjalną pozycję w strukturze organizacyjnej aparatu skarbowego zajmuje minister finansów. Zakres nałożonych nań zadań, jak i uprawnień, którymi dysponuje w sferze podatkowej oraz ich charakter i ranga predystynują go w praktyce do pełnienia roli nie tylko głównego realizatora polityki podatkowej państwa, ale i jednego z kreatorów prawa podatkowego. Spośród zadań ministra finansów najistotniejsze znaczenie mają:

– wydawanie w ramach ustawowych upoważnień przepisów wykonawczych w dziedzinie prawa podatkowego;

[15] Zob.: *Informacja o wynikach kontroli działalności izb skarbowych w latach 1996–1998,* NIK, Warszawa, maj 1999 r.

– sprawowanie ogólnego nadzoru w sprawach podatkowych;
– dążenie do zapewnienia jednolitego stosowania prawa podatkowego przez organy podatkowe oraz organy kontroli skarbowej.

Podłoża tak szeroko ukształtowanego zakresu zadań i odpowiadających im uprawnień ministra finansów upatrywać należy m.in. w sygnalizowanych wyżej słabościach samego ustawodawstwa podatkowego, zwłaszcza w nadmiernej jego blankietowości, ogólnikowości i nieprecyzyjności zawartych w nim pojęć i sformułowań oraz w pozostawieniu wielu luk w regulacji. Stopień blankietowości niektórych ustaw podatkowych, zwłaszcza dotyczących podatków pośrednich, jest tak znaczny, że w ich treści zawartych jest kilkadziesiąt różnych upoważnień dla aktywności normotwórczej ministra. Co więcej, niektóre z przyznanych ministrowi uprawnień – w tym do corocznego ustalania stawek podatku akcyzowego w ramach maksymalnych stawek ustawowych – były niezgodne z konstytucyjną zasadą wyłączności ustawowej regulacji wszystkich elementów technicznych podatku.

Sprawowanie przez ministra finansów ogólnego nadzoru w sprawach podatkowych oznacza w głównej mierze wykonywanie tego nadzoru nad prawidłowym wymiarem podatków oraz ich terminowym poborem. Ogromne, rosnące z roku na rok kwoty zaległości podatkowych nie najlepiej świadczą o skuteczności sprawowanego w praktyce nadzoru.

Nadzór ministra i jego aparatu wykonawczego koncentruje się głównie na działalności egzekucyjnej urzędów skarbowych, a w znacznie mniejszym stopniu na stosowaniu zabezpieczeń należności podatkowych[16]. Minister finansów ze znacznym opóźnieniem wdrożył system ewidencji zastawów w Centralnym Rejestrze Zastawów Skarbowych, który miał zapewniać kompletność i aktualność zawartych w nim danych. Nie ustalił też zasad wzajemnego informowania się organów skarbowych o zjawiskach patologii podatkowej występujących w niektórych sektorach działalności gospodarczej, celem skutecznego zapobiegania ich powstawaniu, m.in. przez stosowanie zabezpieczeń wykonania zobowiązań podatkowych w stosunku do podatników prowadzących niektóre rodzaje działalności gospodarczej.

Większą aktywność wykazywał minister finansów w wydawaniu i przekazywaniu do podległych mu urzędów i izb skarbowych różnego rodzaju wytycznych i pism urzędowych, zalecających wzmożenie działań windykacyjnych zmierzających do ograniczenia skali zaległości podatkowych. Niestety, w niewystarczającym stopniu egzekwował on realizację tych zaleceń, a zwłaszcza nie dyscyplinował urzędów skarbowych do eliminowania nagminnych przypadków nieterminowego księgowania należności podatkowych, jak też opieszałego kierowania upomnień i wystawania tytułów wykonawczych wobec dłużników podatkowych.

---

[16] Zob. *Informacja o wynikach kontroli działalności organów skarbowych w stosunku do dłużników Skarbu Państwa w latach 1995–1997*, NIK, Warszawa, lipiec 1998 r.

Na nieskuteczność podejmowanych przez ministra finansów starań o pełny i terminowy pobór podatków wpływało też niewprowadzenie wymiernych kryteriów oceny pracy urzędów i izb skarbowych z punktu widzenia skuteczności ich działań windykacyjnych, a także niewdrożenie systemu bodźców materialnej zachęty, mającego motywować pracowników aparatu skarbowego do dbałości o terminowy pobór podatków.

Jak dotąd, minister finansów nie dokonał kompleksowej analizy stanu zatrudnienia w działach egzekucyjnych urzędów skarbowych w celu bardziej racjonalnego wykorzystania istniejących etatów dla poprawy skuteczności postępowania egzekucyjnego[17].

Nieprecyzyjność przepisów podatkowych, powodująca trudności w ich praktycznym stosowaniu, wymuszała niejednokrotnie w badanym okresie podejmowanie przez ministra finansów działań wspomagających. Polegały one na prezentowaniu określonego stanowiska bądź formułowaniu wskazówek interpretacyjnych, różnego rodzaju zaleceń lub udzielaniu odpowiedzi na zapytania o wykładnię niektórych przepisów, kierowane doń ze strony organów aparatu skarbowego. W praktyce – jak słusznie się zauważa – takie interpretacje ministra traktowane były przez podległych mu urzędników państwowych organów podatkowych jako obowiązujące prawo; natomiast samorządowe organy podatkowe II instancji próbowały eliminować błędne jego interpretacje[18].

Aktualnie w świetle przepisów znowelizowanej w 2002 r. Ordynacji podatkowej minister finansów, w ramach ciążącego nań obowiązku dążenia do zapewnienia jednolitego stosowania prawa podatkowego, dokonuje urzędowej interpretacji jego przepisów i zamieszcza ją w Dzienniku Urzędowym Ministerstwa Finansów. Ta interpretacja, która jest wiążąca dla organów podatkowych i organów kontroli skarbowej dotyczyć ma wyłącznie problemów prawa podatkowego, a nie zastosowania przepisów prawa w indywidualnych sprawach podatników, płatników i inkasentów. Przy dokonywaniu tejże interpretacji minister winien uwzględniać orzecznictwo sądów oraz Trybunału Konstytucyjnego. Kierowanie się tą przesłanką nie będzie – jak się wydaje – sprawą łatwą, zważywszy na dotychczasowe doświadczenia praktyki NSA, charakteryzujące się brakiem wypracowanej jednolitej linii orzeczniczej i skutkującej odmiennością rozstrzygnięć merytorycznych wydawanych przez różne składy orzekające NSA w przypadkach takich samych lub podobnych stanów faktycznych i prawnych. Okoliczność ta, a także charakter prawny urzędowej interpretacji ministra pozbawionej mocy źródła prawa, a zatem nie wiążącej podatnika (który może decyzję organu orzekającego wydaną zgodnie z ministerialną interpretacją zaskarżyć do sądu), zdeterminowały aktualne brzmienie art. 14 §3 Ordynacji podatkowej, chro-

[17] Zob. *Informacja o wynikach kontroli działalności urzędów skarbowych w zakresie egzekucji i zabezpieczenia zaległości podatkowych*, NIK, Warszawa, kwiecień 2001 r., s. 17.

[18] Zob. J. Glumińska-Pawlic: *Urzędowe „interpretacje" prawa podatkowego a orzecznictwo samorządowych organów podatkowych* [w:] *Polski system podatkowy – założenia i praktyka*, Lublin 2004, s. 478.

niące interesy podatnika, płatnika lub inkasenta w przypadku błędnej interpretacji urzędowej ministra. Zastosowanie się tychże biernych podmiotów podatkowych do takiej interpretacji urzędowej nie może im szkodzić. Oznacza to, iż nie zostanie wszczęte wobec nich postępowanie karne skarbowe, ani też nie poniosą innych negatywnych konsekwencji, chociaż nie zwalnia ich to z obowiązku zapłaty podatku.

Sama konstrukcja i charakter ministerialnej wykładni wzbudziła w literaturze prawnofinansowej wiele wątpliwości i obaw odnośnie do jej realizacji w praktyce. W szczególności podnosi się, iż dokonywanie przez ministra finansów urzędowej interpretacji przepisów oznacza ograniczenie samodzielności orzekania przez samorządowe organy podatkowe[19]. Zwraca się też uwagę na niebezpieczeństwo interpretowania przez ministra finansów przepisów na niekorzyść podatników, w imię zasady *in dubio pro fiscii*[20].

Innym rozwiązaniem, które ma w intencji ustawodawcy zapobiegać dowolności rozstrzygnięć podatkowych jest nałożony na urzędy skarbowe, wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, starostów oraz marszałków województw obowiązek udzielania informacji na zapytania podatnika, płatnika lub inkasenta o zakresie stosowania przepisów prawa podatkowego w ich indywidualnych sprawach. Celem zapewnienia w praktyce prawidłowości tychże informacji udzielonych przez urzędy skarbowe wymaga się ich autoryzacji przez izby skarbowe; brakuje natomiast analogicznych rozwiązań w przypadku informacji udzielanych przez jednoosobowe organy jednostek samorządu terytorialnego. Budzić to może niepokój z uwagi na nieprzygotowanie fachowe pracowników tych organów, stąd uzasadnione byłoby wprowadzenie obowiązku ich autoryzacji przez bardziej kompetentne samorządowe kolegia odwoławcze.

Sam charakter prawny i skutki urzędowej interpretacji prawa podatkowego dokonywanej przez organy podatkowe I instancji, a zwłaszcza nadanie jej waloru wiążącej podstawy rozliczeń podatkowych osób fizycznych i podmiotów gospodarczych z budżetem państwa lub budżetami jednostek samorządowych stanowią istotny przełom w dotychczasowej procedurze podatkowej. Jak się podkreśla w doktrynie[21], w miejsce dotąd niewiążącej prawnie urzędowej korespondencji wprowadzono typowe postępowanie administracyjne w sprawach podatkowych, kończące się wydaniem merytorycznego postanowienia. Postanowienie takie, zawierające w swej treści ocenę prawną stanowiska strony pytającej oraz przytoczenie stosownych przepisów prawa, będzie miało charakter aktu administracyjnego jednostronnie wiążącego jedynie organy podatkowe i kontroli skarbowej. Jednocześnie jednak takie orzeczenie interpretacyjne prezentujące poglądy organu podatkowego odnośnie do zastosowania przepisów podatkowych w konkretnej, indywidualnej sprawie podatnika, płatnika lub inkasenta

[19] Szerzej na ten temat zob. J. Glumińska-Pawlic: *Urzędowe interpretacje ...,* op. cit, s. 478 i 479.

[20] Szerzej na ten temat zob. P. Rydzewski: *Urzędowe interpretacje i informacje o stosowaniu prawa*, „Przegląd Podatkowy" nr 4/2004, s. 52.

[21] Szerzej na ten temat zob. G. Dźwigała: *Wiążące interpretacje prawa podatkowego – problemy postępowania*, „Przegląd Podatkowy" nr 11/2004, s. 50.

kształtować będzie jego sytuację podatkową, określając jego prawa; przy tym zastosowanie się do takiej interpretacji (choćby niewłaściwej) nie może mu szkodzić. Na postanowienie interpretacyjne służy stronie zażalenie do organu odwoławczego, z kolei decyzję tego organu można zaskarżyć do wojewódzkiego sądu administracyjnego, na orzeczenie którego przysługuje skarga kasacyjna do NSA.

Powyższe, znowelizowane przepisy Ordynacji podatkowej, zapewniające możliwość zwrócenia się do organu podatkowego z pisemnym wnioskiem o interpretację prawa podatkowego, weszły w życie 1 stycznia 2005 r. Jak się podaje[22], już obecnie do urzędów skarbowych wpłynęło kilkadziesiąt tysięcy zapytań od podatników. Ten duży obecnie, a zapewne i spodziewany w najbliższej przyszłości napływ zapytań o interpretację przy jednoczesnym zobligowaniu organów podatkowych do udzielenia nań odpowiedzi w terminie 3 miesięcy, a także istotne skutki prawne ewentualnego braku odpowiedzi rodzą uzasadnione obawy o niebezpieczeństwo wystąpienia swoistego paraliżu działalności zarówno aparatu skarbowego, jak i sądów, do których będą zaskarżane postanowienia interpretacyjne.

Przedstawiony wyżej, mało optymistyczny obraz działalności głównych organów aparatu skarbowego w latach 1993–2003, rozległy zakres, charakter i waga stwierdzonych nieprawidłowości, a także wskazane główne uwarunkowania i przyczyny tej sytuacji każą upatrywać szans na poprawę stanu stosowania prawa podatkowego przede wszystkim w uporządkowaniu i uproszczeniu samej regulacji prawno-podatkowej, w istotnym kadrowym profesjonalnym wzmocnieniu organów podatkowych, jak też zwiększeniu skuteczności wykonywanego nad nimi nadzoru i kontroli skarbowej.

prof. dr hab. Alicja Pomorska
doradca prezesa NIK

[22] Szerzej na ten temat zob. G. J. Leśniak: *Obawy przed wiążącymi interpretacjami*, „Rzeczpospolita" z 12 XI 2004 r., nr 265, dodatek: „Prawo co dnia", s. C 1.

Janusz Witkowski

SPECYFIKA WIEJSKIEGO RYNKU PRACY W POLSCE

Znaczenie i zakres analizy wiejskiego rynku pracy

Polski rynek pracy przeżywa dość duże problemy. W ciągu ostatnich kilku lat zmalała liczba miejsc pracy, co wobec demograficznego przyrostu zasobów pracy nasiliło wzrost bezrobocia, i chociaż obecnie liczba bezrobotnych powoli maleje, to poziom i natężenie bezrobocia w Polsce są bardzo wysokie. Wszystkie najważniejsze cechy rynku pracy negatywnie wyróżniają Polskę na tle innych krajów UE: niski jest poziom aktywności zawodowej ludności, niepokojąco niska jest stopa zatrudnienia, bardzo wysoki poziom bezrobocia, stosunkowo mała mobilność terytorialna i zawodowa ludności, wąski zakres niestandardowych i elastycznych form zatrudnienia (jeden z przejawów małej elastyczności rynku pracy), mała płynność bezrobocia. Szczególnie negatywnym zjawiskiem jest bardzo niski stopień zaangażowania zasobów ludzkich w procesie pracy oraz bardzo wysoki poziom bezrobocia[1].

Wśród trudnych problemów do rozwiązania na polskim rynku pracy ważne miejsce zajmuje wiejski rynek pracy. Trudno się temu dziwić, skoro na wsi mieszka ponad 14,6 mln osób, co stanowi 38,2% ogólnej liczby ludności kraju. W przeciwieństwie do liczby ludności mieszkającej w miastach, która systematycznie rośnie (chociaż coraz wolniej), liczba ludności mieszkającej na wsi jest od kilkunastu lat dość stabilna. Z punktu widzenia rynku pracy jest to populacja, która ma własne, specyficzne problemy i potrzeby.

Prawidłowa diagnoza sytuacji na wiejskim rynku pracy jest więc niezwykle ważna dla ogólnej oceny polskiego rynku pracy. Jednym z elementów tej diagnozy powin-

[1] J. Witkowski: *Rozwój ludności a rynek pracy – Polska i Europa* [w:] *Problemy demograficzne Polski przed wejściem do Unii Europejskiej,* praca zbiorowa pod red. Z. Strzeleckiego, PWE, Warszawa 2003.

na być analiza zasobów pracy: jej rozmiarów, struktury demograficznej i zawodowej oraz zmian w czasie. Podaż siły roboczej stanowi bowiem drugi – oprócz popytu na pracę – filar (komponent) rynku pracy. Dokładne informacje o podaży siły roboczej są więc niezbędne dla wielu użytkowników danych statystycznych, decydentów i analityków zajmujących się problemami rynku pracy. Istotne jest przy tym rozróżnienie potencjalnych i aktywnych zasobów siły roboczej. Ta pierwsza kategoria obejmuje ludność w wieku produkcyjnym (w Polsce jest to wiek 18–60 lat dla kobiet i 18–65 lat dla mężczyzn), a druga (zwana też ludnością aktywną zawodowo) obejmuje wszystkie osoby pracujące i bezrobotne. Obie kategorie zasobów siły roboczej nie są jednak jednorodne i dlatego zakres analizy i informacji powinien uwzględniać te ich cechy, które determinują sytuację poszczególnych grup ludności na rynku pracy. Skoncentruję się na aktywnych zasobach siły roboczej.

Podstawowa informacja o zasobach siły roboczej dotyczy oczywiście ich rozmiarów. Jest wiele czynników wpływających na wielkość podaży zasobów pracy. Niekiedy w stosunkowo krótkim czasie powodują one dość dynamiczne zmiany. Dobrym przykładem jest Polska, gdyż w ostatniej dekadzie odnotowano relatywnie duży przyrost ludności w wieku produkcyjnym, który miał także wpływ na rozmiary aktywnych zasobów siły roboczej. Najważniejszym czynnikiem determinującym te zmiany była sytuacja demograficzna, chociaż inne czynniki wpływające na wielkość zasobów pracy (wcześniejsze przejście na emeryturę, uzyskanie świadczeń przedemerytalnych, przejście na rentę, kontynuowanie nauki itp.) miały także istotne znaczenie. Pełna ocena podaży siły roboczej wymaga więc analizy zmian ich wielkości oraz czynników determinujących te zmiany.

Informacja o wielkości zasobów siły roboczej nie jest jednak wystarczająca z punktu widzenia potrzeb analizy rynku pracy. Ważne są bowiem właściwości strukturalne ludności aktywnej zawodowo. To one często decydują o szansach i perspektywach zawodowych konkretnej populacji. Z tego punktu widzenia najważniejsze są cechy demograficzne i zawodowe.

Już sama kategoria potencjalnych zasobów siły roboczej uwzględnia wiek jako kryterium wyodrębnienia tej populacji, ale także w odniesieniu do ludności aktywnej zawodowo wiek jest ważnym atrybutem. Stąd znajomość struktury siły roboczej według wieku jest istotną informacją analityczną. W szczególności ma on znaczenie dla ludności rolniczej w Polsce, bowiem od wielu lat cechą polskiego rolnictwa indywidualnego był duży odsetek rolników w starszym wieku produkcyjnym oraz w wieku poprodukcyjnym. Znajomość tej struktury jest więc ważną przesłanką decyzyjną w poszukiwaniu określonych rozwiązań socjalnych lub związanych z poprawą efektywności gospodarowania w rolnictwie. Nie bez znaczenia dla analizy zasobów siły roboczej jest także informacja o ich strukturze według płci.

We współczesnym świecie dość szybko zmieniają się oczekiwania pracodawców i rynku pracy wobec nowych pracowników, zmieniają się także wymagania

wobec osób już pracujących. Nadążanie za tymi wymaganiami jest możliwe jedynie przez systematyczne doskonalenie zawodowe, a właściwie dzięki kształceniu się przez całe życie. Wymagania rynku pracy stanowią także ważne wyzwanie dla systemu edukacji szkolnej, gdyż kwalifikacje absolwentów często decydują o ich możliwościach znalezienia pracy i szansach zawodowych. Z tego względu informacje o strukturze zawodowej i kwalifikacyjnej siły roboczej są znaczącym elementem analizy rynku pracy i przesłanką podejmowania decyzji w zakresie doskonalenia systemu edukacji.

Warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt analizy zasobów siły roboczej, a mianowicie na przekrój przestrzenny. Terytorialne zróżnicowanie sytuacji na rynku pracy jest cechą charakterystyczną w każdym kraju. W Polsce jest ono szczególnie duże, zwłaszcza na poziomie lokalnych rynków pracy. Jest oczywiście wiele czynników, które powodują takie różnice i na ogół leżą one zarówno po stronie popytu, jak i podaży siły roboczej. Analiza tych odrębności może ułatwić podejmowanie odpowiednich działań umożliwiających lepsze zbilansowanie rynku pracy, także w zakresie podaży siły roboczej. W Polsce znana jest od lat bardzo mała mobilność przestrzenna ludności mieszkającej na wsi, co przy silnym przestrzennym zróżnicowaniu demograficznego przyrostu siły roboczej ma istotny wpływ na kształtowanie się bezrobocia. Niski poziom edukacji ludności mieszkającej na wsi, w tym zwłaszcza ludności rolniczej, ogranicza możliwości znalezienia przez tę ludność odpowiedniej pracy. Zmniejsza to także skalę mobilności zawodowej, tak potrzebnej zwłaszcza wobec transformacji gospodarki.

Z powyższych rozważań wynika, że zapotrzebowanie na informacje o sile roboczej na wsi jest bardzo duże i obejmuje wiele właściwości demograficznych oraz zawodowych ludności aktywnej zawodowo, w powiązaniu z ich rozmieszczeniem przestrzennym. Tego typu informacje potrzebne są z dużą częstotliwością i dla długiego okresu, co umożliwia ocenę podstawowych trendów na rynku pracy. W tym właśnie kierunku zmierza budowa systemu informacji o rynku pracy w Polsce, także wiejskiego.

Spisy ludności jako podstawowe źródło informacji

Kompleksowych informacji o sile roboczej na polskiej wsi dostarczają jedynie spisy ludności. Jest kilka walorów tego badania. Przede wszystkim istotne jest to, że na podstawie spisu, według jednolitej metodologii (kryteriów), można wyróżnić wszystkie najważniejsze kategorie ludności: aktywnych zawodowo, pracujących, bezrobotnych, a także biernych zawodowo. Najnowsze wyniki spisu ludności w Polsce z 2002 r. (narodowy spis powszechny – NSP) pozwolą wyodrębnić jednorodną pod

względem metodologicznym kategorię ludności aktywnej zawodowej i dokonać jej charakterystyki w szczegółowym zakresie. Ta analiza może obejmować zarówno elementy struktury ludności aktywnej zawodowo (według cech demograficznych, społecznych, zawodowych), jak i ocenę natężenia aktywności zawodowej ludności (z wykorzystaniem współczynników aktywności zawodowej).

Wyniki spisu ludności pozwalają także na szczegółową charakterystykę obu subpopulacji ludności aktywnej zawodowo: pracujących i bezrobotnych. Z punktu widzenia gospodarki wiodącą kategorią jest ludność pracująca. Ona bowiem odzwierciedla możliwości tworzenia miejsc pracy przez gospodarkę, określa kwalifikacyjne i zawodowe wymagania wobec pracujących. Ludność pracująca obrazuje zatem ilościowy i jakościowy popyt gospodarki na zasoby pracy. Z tego względu analiza aktualnego stanu i struktury ludności pracującej, a także ocena zmian tej populacji w czasie, jest niezbędnym komponentem analizy sytuacji na wiejskim rynku pracy. Powinna ona obejmować wiele cech, wśród których najważniejsze są: rodzaj działalności podmiotów, właściwości zawodowe, kwalifikacyjne i demograficzne pracujących oraz szeroko rozumiane warunki pracy.

Jednakże obecnie szczególnego znaczenia nabiera ocena struktury zawodowej ludności pracującej na wsi. W okresie transformacji w istotny sposób zmieniało się zapotrzebowanie gospodarki na określone kwalifikacje pracownicze, co nie zawsze znajdowało odzwierciedlenie w strukturze zawodowej podaży siły roboczej. To niedopasowanie struktury popytu i podaży siły roboczej według kwalifikacji (zwłaszcza według zawodów) miało z pewnością wpływ na wysokie bezrobocie. Mimo wszystko większa dynamika zmian, w tym dostosowania kwalifikacji siły roboczej, wystąpiła na miejskim rynku pracy. Na wsi procesy te występowały z opóźnieniem i na mniejszą skalę. Wyniki spisu w 2002 r. pozwalają na dość wnikliwą analizę struktury zawodowej ludności i ocenę jej zmian w okresie transformacji. Stanowi to duże wzbogacenie wiedzy o mobilności zawodowej i aktualnej strukturze zawodowej ludności Polski, w tym mieszkającej na wsi. Świadomość luki edukacyjnej i kwalifikacyjnej między ludnością mieszkającą na wsi i w mieście powinna być ważną przesłanką dla polityki edukacyjnej. Jeśli bowiem istotnym celem polityki makroekonomicznej jest przyspieszenie rozwoju obszarów wiejskich, to wyeliminowanie luki edukacyjnej jako bariery rozwoju gospodarczego jest zadaniem pierwszoplanowym.

Szczególnie ważnym zadaniem statystyki pracy jest pozyskiwanie dokładnych informacji o ludności pracującej w rolnictwie indywidualnym. W rolnictwie polskim, w którym pracuje relatywnie duża liczba osób i stanowią one stosunkowo duży odsetek ogółu pracujących, zapotrzebowanie na te dane jest bardzo pilne. W okresie transformacji pierwszym badaniem o charakterze masowym, które dostarczyło szczegółowych informacji o ludności pracującej w rolnictwie był powszechny spis rolny (PSR) w 1996 r. Wyniki tego spisu wykazały jednak odmienną liczbę ludności pracującej w rolnictwie w porównaniu z innymi źródłami danych, w szczególności

z danymi badania aktywności ekonomicznej ludności (BAEL). W wyniku tych rozbieżności, przez kilka lat liczba ludności pracującej w rolnictwie indywidualnym była przyjmowana jako niezmienna i ustalona na podstawie spisu rolnego. Nie było to jednak rozwiązanie poprawne, gdyż w istocie pomijało zmiany w polskim rolnictwie, jakie dokonały się w ostatnich kilku latach. Wykazały to najnowsze dane ze spisu ludności, które pod względem liczby ludności pracującej w rolnictwie indywidualnym różnią się zasadniczo od dotychczasowych szacunków.

Duża część osób mogłaby zaprzestać pracy w gospodarstwie rolnym bez żadnego uszczerbku dla jego produkcji. W istocie występuje tu zjawisko bezrobocia ukrytego. Wyniki spisu ludności pozwalają na ustalenie rozmiarów bezrobocia ukrytego w rolnictwie indywidualnym oraz wielu najważniejszych cech demograficznych i społeczno-zawodowych ludności zbędnej w rolnictwie. Jest to bardzo ważny walor spisu ludności w analizie wiejskiego i rolniczego rynku pracy. Jednocześnie, dzięki porównaniu wyników spisu ludności z 2002 r. z wynikami spisu rolnego z 1996 r., można przedstawić główne tendencje zmian w populacji pracujących, w tym ludności zbędnej w rolnictwie.

Jednym z problemów rynku pracy na obszarach wiejskich jest bezrobocie. Jest ono w dużym stopniu specyficzne, gdyż częściowo wynika: z likwidacji wcześniej istniejących państwowych gospodarstw rolnych, z mniejszych obecnie rozmiarów dojazdów do pracy w miastach ludności mieszkającej na wsi oraz z ograniczonych możliwości rozwojowych przeważającej części obszarów wiejskich. Analiza bezrobocia na wsi jest więc ważnym elementem diagnozy wiejskiego rynku pracy. Ze względu na metodologię badania aktywności zawodowej ludności, jaką zastosowano w spisie ludności, właśnie to źródło danych zapewnia najlepsze informacje o bezrobociu na wsi. Nie bez znaczenia dla tej oceny jest także pełna porównywalność międzynarodowa danych spisowych o bezrobociu w ogóle, w tym także na wsi oraz możliwość pokazania skali zagrożenia bezrobociem różnych grup ludności wiejskiej.

Odrębnym problemem na wsi jest bezrobocie ukryte, przede wszystkim w rolnictwie indywidualnym. Dzieje się tak dlatego, że polskie rolnictwo nadal charakteryzuje się dużym rozdrobnieniem agrarnym, dużym odsetkiem małych gospodarstw rolnych i działek rolnych, relatywnie niską towarowością i dużym odsetkiem gospodarstw produkujących na własne potrzeby. Te cechy polskiego rolnictwa powodują, że występuje tu zatrudnienie zbędne z ekonomicznego punktu widzenia. Trudna sytuacja na wiejskim rynku pracy – stosunkowo liczne rodziny i gospodarstwa domowe ludności związanej z rolnictwem indywidualnym – sprzyja angażowaniu do pracy w gospodarstwie rolnym wszystkich zdolnych do pracy członków gospodarstwa domowego. Zgodnie z rekomendacjami międzynarodowymi, wszystkie osoby, które w ciągu tygodnia pomagają w pracy w gospodarstwie rolnym przynajmniej jedną godzinę, są kwalifikowane jako pracujące. Te kryteria powodują, że więk-

szość osób związanych z gospodarstwem rolnym jest liczona jako pracujące. Tymczasem ta zasada solidaryzmu członków gospodarstwa domowego bardzo często nie ma uzasadnienia ekonomicznego. W ten sposób zaistniało bezrobocie ukryte w rolnictwie indywidualnym. Wyniki spisu ludności umożliwiają opisanie bezrobocia ukrytego, nie tylko pod względem jego rozmiarów, ale także charakterystyki osób uznanych za zbędne do pracy w gospodarstwie rolnym.

Kolejną zaletą spisu ludności jest możliwość analizy sytuacji na wiejskim rynku pracy w dowolnym przekroju przestrzennym. W warunkach silnego zróżnicowania przestrzennego wiejskiego rynku pracy istnieje duże zapotrzebowanie na informacje umożliwiające szczegółową ocenę sytuacji na poziomie lokalnych rynków pracy. Tego typu dane, które spełniają standardy statystyki międzynarodowej i umożliwiają analizę wiejskiego rynku pracy na najniższym poziomie podziału przestrzennego (administracyjnego), są dostępne po raz pierwszy w całym okresie transformacji. Pełna integracja wyników spisu ludności ze spisem rolnym (oba zrealizowano jednocześnie w 2002 r.) zapewnia nieosiągalne wcześniej informacje (w takim zakresie i o takiej szczegółowości) o wiejskim rynku pracy, o zasobach siły roboczej na wsi.

Nie ulega więc wątpliwości, że najbardziej użytecznym źródłem informacji o wiejskim rynku pracy, o zasobach siły roboczej i ich właściwościach demograficznych, społecznych i zawodowych, a także ich wykorzystaniu w procesie pracy, jest zdecydowanie spis ludności. Tym samym najszersze możliwości pomiaru i analizy siły roboczej na wsi, z wyodrębnieniem specyficznych kategorii tej ludności, wyznacza spis ludności, który był przeprowadzony w 2002 r. wraz ze spisem rolnym.

Ludność pracująca i bezrobotna na wsi w świetle spisu ludności w 2002 r.

Korzystając z wyników spisu ludności możemy stwierdzić, że w 2002 r. na wsi mieszkało ponad 11,5 mln osób w wieku 15 lat i więcej. Większość z nich była aktywna zawodowo – ponad 6,3 mln osób, czyli 56,3% ogólnej liczby ludności w tym wieku mieszkającej na wsi. Ludność pracująca liczyła tylko niecałe 5,1 mln, a więc 45,2% ogółu ludności mieszkającej na wsi. Spis ludności wykazał także, że przeważająca część mieszkańców wsi pracuje poza swoim gospodarstwem rolnym. Jest to populacja około 3,2 mln osób, czyli 63% ogółu pracujących mieszkańców wsi. Pracujący wyłącznie lub głównie w swoim gospodarstwie rolnym są więc w mniejszości, gdyż jest ich 1,9 mln. Nie są to jednak wszyscy pracujący w polskim rolnictwie, gdyż część z nich mieszka w mieście. Ogólna liczba pracujących w rolnictwie wynosi około 2 mln osób, a zatem mieszkańcy wsi zatrudnieni w swoim gospodarstwie rolnym stanowią 95% ogólnej liczby pracujących w rolnictwie.

Należy jednak podkreślić, że pod względem liczby pracujących w rolnictwie indywidualnym aktualna sytuacja jest zasadniczo inna niż kilka lat temu. Jeszcze powszechny

spis rolny w 1996 r. wykazał, że w rolnictwie indywidualnym pracowało wyłącznie lub głównie 4,7 mln osób, czyli 28,7% ogólnej liczby pracujących w Polsce. Ze względu na to, że w badaniu tak masowym, jak spis rolny, po raz pierwszy zastosowano międzynarodową definicję osoby pracującej (słabo odpowiadającej polskiej rzeczywistości w rolnictwie), liczba ta była zawyżona. Dotyczyło to w szczególności liczby pracujących na działkach rolnych (do 1 ha użytków rolnych). W indywidualnych gospodarstwach rolnych (powyżej 1 ha) liczba pracujących była mniejsza, ale także duża, gdyż przekraczała 3,8 mln osób (24,2% ogółu pracujących). Tymczasem najnowsze dane ze spisu ludności (2002 r.) wykazały, że liczba pracujących wyłącznie lub głównie w rolnictwie indywidualnym jest zdecydowanie mniejsza, stanowi obecnie 14,9% ogólnej liczby pracujących w Polsce.

Kilka czynników miało wpływ na zmianę liczby pracujących w rolnictwie indywidualnym w Polsce. Jedną z nich była zmiana definicji osoby pracującej w rolnictwie indywidualnym zastosowana w spisach w 2002 r., w porównaniu z definicją międzynarodową zastosowaną w powszechnym spisie rolnym w 1996 r. Nowa definicja nie obejmowała osób pracujących wyłącznie lub głównie w gospodarstwach rolnych powyżej 1 ha, które produkowały wyłącznie na własne potrzeby; osób pracujących na działkach rolnych produkujących wyłącznie lub głównie na potrzeby własne oraz właścicieli zwierząt gospodarskich, których produkcja była przeznaczona wyłącznie lub głównie na potrzeby własne. Zmiana definicji nie miała jednak decydującego znaczenia, gdyż z tego tytułu liczba pracujących w rolnictwie indywidualnym zmniejszyła się tylko o 359 tys. osób.

Nie ulega więc wątpliwości, że w polskim rolnictwie dokonują się istotne przekształcenia, które obejmują różne aspekty jego funkcjonowania, w tym także ludność pracującą[2]. Znalazły one odzwierciedlenie w następujących zmianach:

– w porównaniu z 1996 r. zmniejszyła się liczba ludności w wieku 15 lat i więcej w gospodarstwach domowych z użytkownikiem gospodarstwa rolnego (ludność rolnicza) o około 418 tys. (o 4,8%);

– w stosunku do 1996 r. zwiększyła się liczba ludności rolniczej, która pracuje wyłącznie poza gospodarstwem rolnym (o około 989 tys. osób);

– po 1996 r. zmieniły się postawy ludności rolniczej wobec bezrobocia.

Jeszcze w 1996 r., w ramach spisu rolnego, ludność rolnicza bardzo rzadko deklarowała fakt pozostawania bezrobotnym (stąd liczba i stopa bezrobocia wśród tej ludności była wówczas bardzo mała), co skutkowało dużą skalą bezrobocia ukrytego – około 900 tys. osób. Znacznie większa część ludności rolniczej deklarowała się jako bezrobotna w ramach spisu ludności w 2002 r., w wyniku czego liczba i stopa

[2] *Ewolucja gospodarstw rolnych w latach 1996–2002,* opracowanie pod kierunkiem W. Jóźwiaka, GUS, Warszawa 2003; *Zróżnicowanie regionalne rolnictwa,* opracowanie pod kierunkiem J. Zegara, GUS, Warszawa 2003.

bezrobocia jawnego wśród ludności rolniczej znacząco wzrosła (stopa bezrobocia 14,1%), a skala bezrobocia ukrytego istotnie zmalała – do ponad 300 tys.

Aktualne dane o liczbie ludności pracującej w rolnictwie indywidualnym są bardziej wiarygodne, gdyż są zbliżone do wyników BAEL. Te trudności z ustaleniem liczby pracujących w rolnictwie świadczą o ogromnym znaczeniu prawidłowego systemu informacji o wiejskim rynku pracy i potrzebie badań ludności rolniczej, dających wiarygodne i dobrej jakości dane, pozwalające na międzynarodową porównywalność informacji.

Mimo tych zmian, wśród osób pracujących wyłącznie lub głównie w swoim gospodarstwie rolnym nadal są osoby zbędne z punktu widzenia potrzeb produkcyjnych gospodarstwa rolnego. Tę część ludności pracującej w gospodarstwach rolnych przyjęło się nazywać bezrobociem ukrytym. W świetle wyników powszechnego spisu rolnego z 1996 r. była to populacja licząca – w zależności od kryterium kwalifikowania – nawet do około 900 tys. osób. W ciągu kolejnych 6–7 lat sytuacja uległa zmianie, gdyż znacząco zmalała skala bezrobocia ukrytego w rolnictwie indywidualnym. W 2002 r. liczba osób pracujących w rolnictwie indywidualnym uznanych za zbędne (te, które w ciągu roku przepracowały maksimum 3 miesiące lub osoby, które wprawdzie pracowały dłużej niż 3 miesiące, ale przeciętnie w wymiarze mniejszym niż 4 godziny dziennie) wyniosła 417 tys., w tym ponad 386 tys. osób to mieszkańcy wsi (około 93%). Bezrobocie ukryte w rolnictwie to niemal wyłącznie problem ludności mieszkającej na wsi. Są to przede wszystkim osoby pracujące wyłącznie w swoim gospodarstwie rolnym (minimalna liczba osób pracujących głównie w swoim gospodarstwie i na działkach rolnych) oraz w większości kobiety (53%). Chociaż rozmiary bezrobocia ukrytego zmniejszyły się, to nadal osoby te mają duży udział wśród ogółu mieszkańców wsi pracujących w rolnictwie (20,7%). Ten odsetek jest zdecydowanie większy w populacji kobiet (24,1%) niż mężczyzn (17,8%).

Tabela 1

Bezrobocie ukryte w indywidualnych gospodarstwach rolnych

(w tys.)

Wyszczególnienie	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety
Bezrobocie ukryte, w tym:	417,0	197,7	219,3
mieszkańcy wsi ogółem	386,1 (tj. 92,6%)	181,3 (tj. 91,7%)	204,8 (tj. 93,4%)

Źródło: obliczenia własne na podstawie narodowego spisu powszechnego z 2002 r.

Bezrobocie ukryte istnieje przede wszystkim w gospodarstwach małych do 5 ha (około 60%), w największym stopniu dotyczy osób starszych, gdyż ponad połowa tej zbiorowości to osoby w wieku 45 lat i więcej, w tym niemal co piąta osoba jest

w wieku 65 lat i więcej, oraz osób z wykształceniem podstawowym lub niższym (prawie połowa) i zasadniczym zawodowym (około 28%). Bezrobocie ukryte jest zatem zjawiskiem charakterystycznym przede wszystkim dla małych gospodarstw rolnych i dotyczy głównie pracujących wyłącznie w swoim gospodarstwie, osób starszych, o niskich kwalifikacjach i częściej obejmuje kobiety[3]. Mniejsza skala bezrobocia ukrytego jest częściowo związana ze wzrostem bezrobocia jawnego na wsi. Według spisu z 2002 r., na wsi było około 1,3 mln bezrobotnych, co oznaczało stopę bezrobocia na poziomie 19,8%. Bezrobocie jest więc problemem nie tylko mieszkańców miast, ale także poważnym problemem mieszkańców wsi.

Dualny charakter rynku pracy na wsi w świetle narodowego spisu powszechnego w 2002 r.

Z punktu widzenia oceny sytuacji na wiejskim rynku pracy w Polsce, podstawowe znaczenie ma rozróżnienie ludności wiejskiej związanej z rolnictwem (ludność faktycznie zamieszkała w gospodarstwach domowych z użytkownikiem gospodarstwa rolnego lub działki rolnej) oraz ludności niezwiązanej z rolnictwem. Ta pierwsza kategoria ludności to umownie ludność rolnicza, a druga – ludność bezrolna. Według danych narodowego spisu powszechnego ludności i mieszkań (NSP) w 2002 r., na wsi mieszkało ponad 11,5 mln osób w wieku 15 lat i więcej (prawie 79% ogółu ludności na wsi), spośród których ponad 6,7 mln (czyli 58,5% ogółu ludności w tym wieku) – to ludność związana z gospodarstwami domowymi rolników indywidualnych (ponad 80% ogólnej populacji ludności rolniczej w kraju). Ludność niezwiązana z gospodarstwami rolnymi jest więc na wsi mniej liczna, ale stanowi blisko 4,8 mln osób.

Każda z tych grup ludności jest jednak silnie zróżnicowana pod względem wielu cech i usytuowania na rynku pracy. Jak wykazały wcześniejsze badania i analizy, praktycznie między tymi grupami przebiega główna linia podziału ludności mieszkającej na wsi, która wyznacza dwa segmenty wiejskiego rynku pracy[4]. Stąd niekiedy podkreśla się, że rynek pracy na wsi ma charakter dualny.

Rozróżnienie tych dwóch rynków pracy na wsi (rolniczego i pozarolniczego) ma także istotne znaczenie dla refleksji o przyszłości wiejskiego rynku pracy. Należy założyć, że trendy na obu rynkach pracy będą w przyszłości przebiegać całkowi-

---

[3] *Zasoby pracy w rolnictwie indywidualnym,* opracowanie pod kierunkiem U. Sztandarskiej, GUS, Warszawa 2003, s. 264, 265.

[4] A. Rosner: *Problemy wiejskiego rynku pracy* [w:] *Procesy demograficzne u progu XXI wieku. Polska a Europa,* praca zbiorowa pod red. Z. Strzeleckiego, Rządowa Rada Ludnościowa, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 2003.

cie odmiennie. Trudno bowiem oczekiwać, aby rolniczy rynek pracy rozwijał się, tworząc nowe miejsca pracy i angażował większą liczbę osób. Należy raczej spodziewać się, że zgodnie z trendami obserwowanymi wcześniej w wielu krajach, będzie on istotnie się kurczył. Odmienne oczekiwania odnoszą się do pozarolniczego rynku pracy na wsi, który powinien systematycznie rozwijać się, oferując więcej miejsc pracy dla ludności mieszkającej na wsi, w tym odchodzącej z rolnictwa. Rozwiązanie problemów wiejskiego rynku pracy wiąże się zatem z rozwojem pozarolniczego sektora gospodarki na wsi.

Wszystkie podstawowe wskaźniki charakteryzujące rynek pracy jednoznacznie wskazują na zasadnicze różnice w statusie zawodowym ludności rolniczej i bezrolnej. Tradycyjnie ludność rolnicza wyróżnia się stosunkowo wysoką aktywnością zawodową i ta cecha znalazła potwierdzenie także w 2002 r. (współczynnik aktywności zawodowej wyniósł 60,9%), chociaż poziom aktywności ekonomicznej ludności rolniczej nie jest już tak wysoki, jak kilkanaście lat temu. Jednak poziom aktywności ekonomicznej ludności rolniczej jest znacznie wyższy niż ludności bezrolnej (49,6%). Te różnice w poziomie aktywności ekonomicznej obu grup ludności dotyczą zarówno mężczyzn, jak i kobiet (w obu subpopulacjach aktywność ekonomiczna jest większa wśród mężczyzn). Wyższa aktywność zawodowa ludności rolniczej jest także charakterystyczna dla wszystkich grup wieku ludności, ale największe różnice dotyczą ludności w wieku przedprodukcyjnym oraz poprodukcyjnym i produkcyjnym niemobilnym (45–60/65 lat). Cechą wyróżniającą ludność rolniczą jest jej wysoka aktywność zawodowa w wieku poprodukcyjnym. W 2002 r. co piąta osoba w wieku poprodukcyjnym była aktywna zawodowo, podczas gdy w grupie ludności bezrolnej było to zjawisko marginalne (współczynnik aktywności zawodowej wyniósł 1,6%). Z kolei ludność bezrolna charakteryzuje się – na tle ludności rolniczej – stosunkowo małą aktywnością zawodową osób w wieku niemobilnym (49,3%), co ma wpływ na mniejszy poziom aktywności zawodowej całej ludności w wieku produkcyjnym. Wyższy poziom aktywności zawodowej ludności rolniczej niż bezrolnej jest charakterystyczny dla każdego poziomu wykształcenia. Te różnice nie są jednak duże w grupie osób o najwyższym poziomie wykształcenia (wyższe, policealne, średnie zawodowe), natomiast są znaczące dla ludności z wykształceniem co najwyżej podstawowym.

Wyższy poziom aktywności ekonomicznej ludności rolniczej niż bezrolnej to efekt różnic w natężeniu zatrudnienia. Wskaźnik zatrudnienia ludności rolniczej (52,8%) jest zdecydowanie wyższy niż ludności bezrolnej (34,3%) i w większym stopniu dotyczy kobiet niż mężczyzn. Tak więc znacznie większa część ludności rolniczej niż bezrolnej ma pracę i dotyczy to zarówno mężczyzn, jak i kobiet. Wyższy wskaźnik zatrudnienia charakteryzuje ludność rolniczą we wszystkich grupach wieku, ale największe różnice dotyczą ludności w wieku poprodukcyjnym, przedprodukcyjnym (ale jest to stosunkowo mało liczna populacja) oraz niemobilnym.

Tabela 2

Ludność zamieszkała na wsi w wieku 15 lat i więcej według aktywności zawodowej i wybranych cech w 2002 r. (w %)

Wyszczególnienie	Ludność rolnicza			Ludność bezrolna		
	Współczynnik aktywności zawodowej	Wskaźnik zatrudnienia	Stopa bezrobocia	Współczynnik aktywności zawodowej	Wskaźnik zatrudnienia	Stopa bezrobocia
Ogółem	60,9	52,8	13,4	49,6	34,3	31,0
Mężczyźni	67,8	58,9	13,1	57,9	41,5	28,3
Kobiety	53,9	46,5	13,7	42,1	27,6	34,4
Wiek:						
– przedprodukcyjny	10,3	9,7	6,4	2,8	1,9	33,9
– produkcyjny	76,0	65,1	14,4	68,7	47,3	31,1
– mobilny	80,7	66,1	18,1	77,3	52,2	32,5
– niemobilny	67,1	63,1	5,9	49,3	36,3	26,4
– poprodukcyjny	20,3	20,2	0,3	1,6	1,5	7,3
Wykształcenie:						
– wyższe	87,3	80,4	7,8	84,7	79,4	6,2
– policealne	81,7	71,3	12,7	75,6	62,6	17,2
– średnie zawodowe	79,9	68,5	14,2	73,7	56,6	23,2
– średnie ogólnokształcące	62,6	50,6	19,1	56,5	40,5	28,2
– zasadnicze zawodowe	79,1	66,9	15,4	71,9	47,4	34,1
– podstawowe ukończone	40,7	36,4	10,4	23,5	11,8	49,7
– podstawowe nieukończone i bez wykształcenia	18,2	17,5	3,7	2,6	1,1	58,0

Źródło: *Aktywność ekonomiczna ludności*, *Narodowy spis powszechny ludności i mieszkań*, *Powszechny spis rolny*, GUS, Warszawa 2003.

Wyraźna jest także prawidłowość, że im niższy poziom wykształcenia ludności, tym większa różnica w natężeniu zatrudnienia na korzyść ludności rolniczej. Wskaźnik zatrudnienia ludności rolniczej z wykształceniem podstawowym przekracza 36%, podczas gdy ludności bezrolnej wynosi tylko około 12%. Osoby o wyższych kwalifikacjach (poziomie wykształcenia) znajdują więc łatwiej pracę, bez względu na to, czy jest to ludność rolnicza, czy bezrolna, ale większe szanse zatrudnienia ludności bezrolnej wiążą się przede wszystkim z wyższym poziomem wykształcenia. Im jest on niższy, tym wskaźnik zatrudnienia jest mniejszy. Jest to

ważna wskazówka dla strategii zwiększania zatrudnienia ludności wiejskiej, zwłaszcza niezwiązanej z rolnictwem.

Kolejną cechą różniącą ludność rolniczą i bezrolną na rynku pracy jest zagrożenie bezrobociem. Jak się okazuje, jest ono znacznie większe wśród ludności bezrolnej. Stopa bezrobocia ludności bezrolnej wyniosła 31% i była 2,3-krotnie wyższa niż ludności rolniczej (stopa bezrobocia wyniosła 13,4%). Ta różnica jest nawet większa w wypadku kobiet (34,4% wśród ludności bezrolnej i 13,7% wśród ludności rolniczej).

Większe zagrożenie bezrobociem wśród ludności bezrolnej niż rolniczej występuje praktycznie we wszystkich grupach wieku, ale najsilniej ujawnia się wśród ludności w wieku przedprodukcyjnym (jest to jednak stosunkowo mała zbiorowość bezrobotnych), w wieku poprodukcyjnym (wśród ludności rolniczej nie ma w zasadzie bezrobocia, a wśród ludności bezrolnej przekracza 7%, a więc także nie jest zbyt wysokie) oraz w wieku niemobilnym. W tej ostatniej grupie bezrobocie wśród ludności rolniczej jest stosunkowo małe (stopa bezrobocia wynosi około 6%), natomiast wśród ludności bezrolnej przekracza 26% (czyli jest ponad czterokrotnie wyższe). Najwyższa stopa bezrobocia występuje jednak wśród ludności bezrolnej w wieku przedprodukcyjnym (34%) oraz w wieku produkcyjnym mobilnym (32,5%). W zdecydowanie najgorszej sytuacji na wiejskim rynku pracy jest młodzież (w wieku do 24 lat), wśród której stopa bezrobocia ludności bezrolnej wyniosła 48,8%, a ludności rolniczej – 33,4%. Sytuacja na rynku pracy młodzieży bezrolnej jest więc nawet trudniejsza niż młodzieży w miastach i zdecydowanie trudniejsza niż młodzieży rolniczej. Jednakże cechą charakterystyczną ludności bezrolnej na wsi jest jej wysokie zagrożenie bezrobociem we wszystkich grupach wieku i stosunkowo duża liczba bezrobotnych wśród starszych osób.

Na przykładzie ludności bezrolnej potwierdziła się także znana powszechnie cecha bezrobocia, jaką jest wysokie zagrożenie bezrobociem osób o niskich kwalifikacjach. W świetle wyników NSP i PSR z 2002 r., niski poziom wykształcenia ludności bezrolnej sprzyja wysokiej stopie bezrobocia. Wśród ludności nierolniczej z wykształceniem co najwyżej podstawowym stopa bezrobocia przekroczyła 50%. Wysokie jest także natężenie bezrobocia wśród ludności z wykształceniem zasadniczym zawodowym (stopa bezrobocia ponad 34%). Tak wysokiego bezrobocia nie ma w żadnej z grup kwalifikacyjnych (według wykształcenia) wśród ludności rolniczej. Największa stopa bezrobocia dotyczy ludności z wykształceniem średnim ogólnokształcącym (19,1%), a w pozostałych grupach stopa bezrobocia jest znacznie mniejsza. Warto odnotować, że wśród ludności rolniczej z wykształceniem co najwyżej podstawowym istnieje stosunkowo niskie bezrobocie (stopa bezrobocia około 10%) i jest to najbardziej charakterystyczna różnica między ludnością rolniczą i bezrolną.

Podsumowując można stwierdzić, że na wsi występują istotne różnice na rynku pracy ludności rolniczej i bezrolnej. Ta pierwsza charakteryzuje się wyższym poziomem aktywności ekonomicznej, głównie ze względu na większe zaangażowanie

w procesie pracy (wyższe wskaźniki zatrudnienia) ludności w wieku poprodukcyjnym i produkcyjnym niemobilnym oraz ludności z wykształceniem co najwyżej podstawowym. Z kolei ludność bezrolna wyróżnia się wysokim poziomem bezrobocia, który jest zdecydowanie wyższy niż ludności rolniczej, ale także znacznie wyższy niż ludności mieszkającej w mieście. Sytuacja na rynku pracy ludności bezrolnej jest więc szczególnie trudna, ale w najtrudniejszej sytuacji jest młodzież oraz osoby o niskim poziomie wykształcenia.

Omówione różnice między ludnością rolniczą i bezrolną nie są jedyne, gdyż każda z tych populacji jest także wewnętrznie zróżnicowana pod względem wielu cech. Jednakże z punktu widzenia sposobu pomiaru siły roboczej na wsi, te różnice są szczególnie ważne.

Bieżące badanie siły roboczej na wsi

Analiza danych spisowych potwierdziła, że w polskiej rzeczywistości istnieją dwa segmenty wiejskiego rynku pracy i zasadniczo odmienna sytuacja dwóch grup ludności wiejskiej: ludności rolniczej i bezrolnej. Ta specyfika polskiej wsi powoduje, że celowe jest bieżące monitorowanie zmian na wiejskim rynku pracy. Badania spisowe, mimo ogromnych walorów poznawczych, ze względu na ich cykliczność nie zaspokajają tych potrzeb. W tym celu stworzono system badania rynku pracy, który na bieżąco dostarcza danych o podstawowych zjawiskach i procesach.

Do badania zasobów siły roboczej na wsi najbardziej przydatne i kompleksowe jest badanie aktywności ekonomicznej ludności (BAEL). Przede wszystkim dlatego, że uwzględnia ludność faktycznie zamieszkałą na wsi i dostarcza informacji o jej sytuacji na rynku pracy. Jest to jedyne bieżące badanie, na podstawie którego można analizować wiejską siłę roboczą.

Z punktu widzenia specyfiki polskiej wsi, ważnym atutem BAEL jest możliwość wyodrębnienia na jego podstawie ludności rolniczej i bezrolnej, której sytuacja na rynku pracy zasadniczo się różni. Bez odrębnej analizy ludności rolniczej i bezrolnej nie ma możliwości uchwycenia podstawowych linii podziału na wsi i pokazania najważniejszych problemów wiejskiego rynku pracy.

Ogromnym walorem tego badania jest to, że na jego podstawie można wyodrębnić wszystkie kategorie ludności ważne dla diagnozy wiejskiego rynku pracy, a mianowicie: ludność aktywną, pracujących, bezrobotnych oraz biernych zawodowo. Poza spisem ludności, żadne inne badanie nie zapewnia tak spójnych pod względem koncepcji i jednorodnych merytorycznie danych. Stwarza to wyjątkowe możliwości interpretacyjne, wolne od niespójności metodologicznych różnych źródeł danych o sytuacji na rynku pracy, oraz umożliwia dość szeroką analizę poszczególnych kategorii

ludności. Dla każdej z wyróżnionych grup ludności (aktywni, pracujący, bezrobotni, bierni) jest do dyspozycji wiele informacji o ich właściwościach demograficznych, społecznych i zawodowych. Na podstawie tego badania można więc przeprowadzić najbardziej kompleksową analizę wiejskiego rynku pracy.

W Polsce badanie to jest prowadzone od 1992 r., od początku z częstotliwością kwartalną, a zatem w dość długim czasie. Dodatkowym więc walorem badania jest możliwość analizy sezonowych (kwartalnych) zmian na wiejskim rynku pracy.

Mimo wielu walorów poznawczych i analitycznych badania aktywności ekonomicznej ludności, jego reprezentacyjny charakter ogranicza możliwości analizy sytuacji konkretnych grup ludności na poziomie lokalnych i ponadlokalnych rynków pracy. Jednakże polska statystyka publiczna prowadzi także inne badania, przydatne do analizy wiejskiego rynku pracy. Ze względu na organizację i częstotliwość zbierania danych, są to odmienne badania dla ludności rolniczej i bezrolnej. Należy jednak podkreślić, że bieżąca statystyka pracy zajmuje się w zasadzie badaniem miejsc pracy (także na wsi), a nie badaniem ludności pracującej. Jeśli chodzi o ludność mieszkającą na wsi, to jedynie w przybliżeniu można oceniać jej sytuację na rynku pracy, a zatem możliwości analizy ludności wiejskiej na podstawie bieżącej statystyki pracy są ograniczone.

Badania ludności pracującej na wsi są integralną częścią systemu badania rynku pracy poza rolnictwem indywidualnym. W odniesieniu do podmiotów o liczbie pracujących powyżej 9 osób, są one prowadzone z częstotliwością miesięczną i kwartalną, ale metodą przedsiębiorstw, bez możliwości wyodrębnienia miejsc pracy na wsi. Jedynie badanie roczne pozwala wydzielić pracujących na wsi. Ponadto raz w roku prowadzone jest także badanie podmiotów o liczbie pracujących do 10 osób, z możliwością wyodrębnienia miejsc pracy zlokalizowanych na wsi. Tym samym, jedynie roczne badania dostarczają danych o liczbie pracujących poza rolnictwem indywidualnym na wsi. Mają one jednak ograniczony zakres informacji o właściwościach osób pracujących na wsi, gdyż uwzględniają jedynie płeć.

Nie ma natomiast bieżących badań ludności pracującej w rolnictwie indywidualnym. Dla ustalenia ogólnej liczby ludności pracującej na wsi wykorzystuje się dane z badania aktywności ekonomicznej ludności lub wykonuje szacunki na podstawie danych z ostatniego spisu ludności lub spisu rolnego. Jednak brak zgodności wyników pochodzących z różnych źródeł utrudniał do tej pory wykonywanie szacunków, dlatego do oficjalnych danych o liczbie pracujących w latach 1996–2002 przyjęto niezmienną liczbę pracujących w rolnictwie indywidualnym ustaloną w spisie rolnym z 1996 r. Najnowsze wyniki spisu ludności wykazały, że było to błędne założenie. Z tego względu w najbliższej przyszłości jako dodatkowe źródło danych o pracujących w rolnictwie indywidualnym zostanie wykorzystane także badanie struktury rolnictwa, które będzie prowadzone co 2-3 lata.

Jeżeli chodzi o bezrobotnych, to w Polsce są dwa źródła danych: rejestracja bezrobotnych oraz badanie aktywności ekonomicznej ludności. O walorach i ograniczeniach tego drugiego badania wspominałem wcześniej. Bez wątpienia jest to najlepsze źródło danych o bezrobociu na wsi, które dostarcza kompleksowych i w pełni porównywalnych w skali międzynarodowej informacji. Jego mankamentem jest kwartalna częstotliwość upowszechniania danych (potrzebne są dane miesięczne) oraz ograniczone możliwości prezentacji przestrzennej (dostępne są dane jedynie dla województw, a potrzebne dla lokalnych rynków pracy). Z tego względu bardzo użyteczne są rejestry bezrobotnych, na podstawie których dostępne są dane o bezrobociu rejestrowanym z miesięczną częstotliwością i z dużą szczegółowością w ujęciu przestrzennym (na poziomie powiatów). Niestety, w rejestrach ujęta jest tylko część rzeczywiście bezrobotnych na wsi. Zgodnie z obowiązującą w świetle regulacji prawnej definicją[5], do bezrobotnych nie zalicza się bowiem ludności rolniczej z gospodarstw rolnych o powierzchni powyżej 2 ha użytków rolnych**.** Z punktu widzenia analizy wiejskiego rynku pracy jest to zatem duże ograniczenie.

Na wsi istnieje bezrobocie ukryte i nie dotyczy ono tylko osób biernych zawodowo z powodu zniechęcenia do poszukiwania pracy, ale także pracujących w rolnictwie. Jak już wcześniej wykazano, wśród pracujących w rolnictwie indywidualnym są osoby pomagające, ale bardzo często zbędne z punktu widzenia potrzeb produkcyjnych gospodarstwa rolnego. Bieżąca statystyka rynku pracy nie daje możliwości szacowania liczby tej ludności, nie wspominając już o jej właściwościach demograficznych i zawodowych. W najbliższej przyszłości takie szacunki będą możliwe na podstawie wyników badania struktury rolnictwa.

Z powyższego przeglądu wynika, że możliwości kompleksowej analizy zasobów siły roboczej na wsi na podstawie bieżących badań rynku pracy są ograniczone. Praktycznie jedynie badanie aktywności ekonomicznej ludności zapewnia dane umożliwiające taką analizę, ale w ograniczonym zakresie przestrzennym. Pozostałe źródła danych o sile roboczej dostarczają informacji cząstkowych i przede wszystkim o miejscach pracy zlokalizowanych na wsi. Budowa zintegrowanego systemu badań i rachunków rynku pracy, umożliwiających dość szczegółową analizę wiejskiego rynku pracy, jest zatem w dalszym ciągu ważnym zadaniem statystyki rynku pracy.

To doskonalenie statystyki rynku pracy powinno zatem zmierzać w kierunku rozszerzenia możliwości analizy przestrzennych aspektów wiejskiego rynku pracy (na poziomie województw i powiatów). Zapotrzebowanie na te dane systematycznie rośnie i dlatego niezbędne jest zastosowanie na szerszą skalę szacowania

[5] Ustawa z 20 IV 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (DzU nr 99, poz. 1001).

danych dla małych obszarów, z wykorzystaniem wyników badania aktywności ekonomicznej ludności oraz innych źródeł danych. Prace w tym zakresie zostały już w Głównym Urzędzie Statystycznym podjęte, w ramach doskonalenia statystyki regionalnej. Zwiększyło się także wsparcie ze strony środowisk naukowych, bowiem w ostatnich latach problematyka statystyki małych obszarów wyraźnie zyskała na znaczeniu[6].

W odniesieniu do wiejskiego rynku pracy szczególnie wrażliwe są dane o pracujących w rolnictwie indywidualnym. Doświadczenia okresu transformacji wykazały, że pozyskiwanie wiarygodnych informacji o ludności pracującej w rolnictwie jest bardzo trudne, a dostępne na bieżąco dane badania aktywności ekonomicznej ludności są często poddawane krytyce użytkowników, jako mało wiarygodne. Ostatni spis ludności wykazał, że ta krytyka nie była słuszna. Jednak z uwagi na stosunkowo małą reprezentację ludności rolnej i rolników w tym badaniu, wskazane jest korzystanie także z innych źródeł o pracujących w rolnictwie indywidualnym. Takie możliwości stwarzają administracyjne źródła danych, których dostępność dla statystyki publicznej jest jeszcze ograniczona. Niebawem do dyspozycji będą także wyniki nowego badania struktury rolnictwa, w ramach którego zaprojektowano dość szeroki zakres informacji o pracujących. Porównując wyniki badania aktywności ekonomicznej ludności i badania struktury rolnictwa będzie można ustalić kierunki zmian w liczbie pracujących w rolnictwie, które „nałożone" na wyniki ostatniego spisu ludności lub spisu rolnego pozwolą oszacować aktualną liczbę pracujących w rolnictwie indywidualnym.

Oba źródła danych (badanie aktywności ekonomicznej ludności oraz badanie struktury rolnictwa) będą także wykorzystane do szacowania jednostek pracy w rolnictwie indywidualnym. Pierwsza taka próba została podjęta na podstawie wyników spisu ludności i spisu rolnego z 2002 r.[7] i szacunki te będą już wykonywane systematycznie. Jest to bowiem bardzo ważna kategoria ekonomiczna, która zdecydowanie lepiej – niż liczba osób – charakteryzuje faktyczne nakłady pracy poniesione w rolnictwie. Ma to tym większe znaczenie, że w polskim rolnictwie czas pracy rolnika różni się dość istotnie w poszczególnych sezonach, a ponadto różny jest wkład pracy osób pracujących w rolnictwie.

Doskonalenia wymaga także pomiar bezrobocia na wsi. W wypadku ludności bezrolnej bardzo użyteczne są dane z rejestru bezrobotnych. Nie można tego powiedzieć w odniesieniu do ludności rolniczej, gdyż rejestr pomija pewną grupę bezro-

---

[6] E. Gołata: *Estymacja pośrednia bezrobocia na lokalnym rynku pracy,* Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Prace habilitacyjne 11, Poznań 2004.

[7] *Systematyka i charakterystyka gospodarstw rolnych, Narodowy spis powszechny ludności i mieszkań*, *Powszechny spis rolny*, GUS, Warszawa 2003.

botnych. O ludności rolniczej lepszych informacji dostarcza badanie aktywności ekonomicznej ludności, ale bez możliwości szczegółowej analizy przestrzennej. Wydaje się, że zastosowanie statystyki małych obszarów do szacowania bezrobocia dla jednostek przestrzennych mniejszych niż województwo jest najbardziej racjonalnym kierunkiem doskonalenia tego obszaru statystyki rynku pracy.

W konkluzji można dodać, że poszukiwanie lepszych informacji o wiejskim rynku pracy oraz o zasobach siły roboczej na wsi powinno zmierzać w kierunku pełniejszego wykorzystania wyników badania aktywności ekonomicznej ludności. Aby to było możliwe także dla analizy przestrzennej, istnieje potrzeba rozwinięcia szacunków z wykorzystaniem innych źródeł informacji, w tym zwłaszcza nowego badania struktury rolnictwa. W takim kierunku planuje się rozwój statystyki rynku pracy w Polsce.

prof. dr hab. Janusz Witkowski
wiceprezes GUS

Krzysztof Zalega

NIEPRAWIDŁOWE PŁATNOŚCI Z BUDŻETU WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ*

Unia Europejska wydaje ponad 40 mld euro rocznie na realizację wspólnej polityki rolnej (WPR). Polska jest jednym z największych beneficjentów rolnej polityki wspólnotowej. Odpowiedzialność za zarządzanie środkami WPR jest podzielona pomiędzy Komisję Europejską i państwa członkowskie Wspólnoty. W ramach kontroli przeprowadzonej przez Europejski Trybunał Obrachunkowy zbadano jeden z aspektów tej „dzielonej" odpowiedzialności – zawiadamianie o kwotach nieprawidłowo[1] wypłaconych przedsiębiorcom, rolnikom i innym beneficjentom środków wspólnej polityki rolnej oraz odzyskiwanie tych kwot. W wyniku kontroli krytycznie oceniono działania podejmowane przez Komisję Europejską oraz państwa członkowskie.

Obowiązki państwa członkowskiego

Prawie wszystkie płatności w ramach wspólnej polityki rolnej dokonywane są przez wyspecjalizowane jednostki organizacyjne państw członkowskich – agencje płatnicze, które muszą gwarantować, że wypłata środków odbywa się z zachowaniem wymagań wspólnotowych. Agencja płatnicza spełnia podstawowe funkcje związane z wydatkami: autoryzuje, realizuje i księguje płatności oraz sporządza deklaracje dla Komisji Europejskiej (rysunek 1).

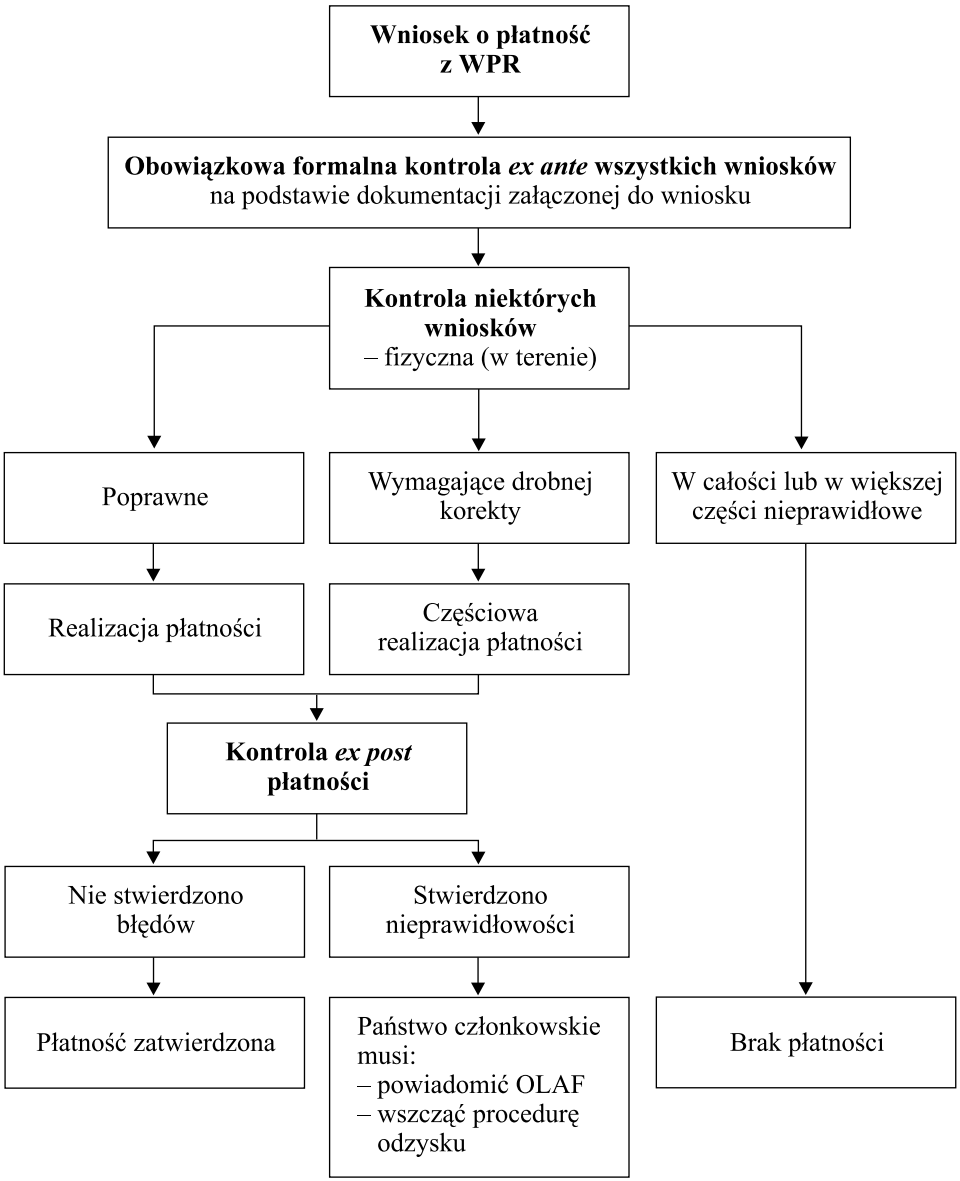
---

* Opracowano na podstawie *Recovery of irregular payments under the Common Agricultural Policy,* Special Report No 3/2004, European Court of Auditors.

[1] Przedmiotem niniejszego opracowania są *irregular payments*, co oznacza zarówno ewidentne nadużycia (tj. czyny niezgodne z prawem, malwersacje), jak również nieprawidłowości, często o charakterze formalnym, tj. fakty niezgodne z regułami, zasadami.

Rysunek 1

Procedura kontroli płatności w ramach WPR



Źródło: opracowanie własne na podstawie European Court of Auditors, Special Report No 3/2004, *Recovery of irregular payments under the Common Agricultural Policy*.

Unia Europejska postawiła przed państwami członkowskimi wiele warunków dotyczących płatności z budżetu wspólnej polityki rolnej.

Państwo członkowskie ma obowiązek:

– zapewnienia prawidłowości płatności przeprowadzanych w ramach WPR (dotyczy to nie tylko samego etapu wypłat, ale również składania wniosków przez beneficjentów, realizacji przedmiotu umowy itp.);

– zapobiegania i wykrywania nadużyć;

– odzyskiwania kwot wypłaconych nieprawidłowo;

– zawiadamiania Komisji Europejskiej o nieprawidłowościach oraz o kwotach niemożliwych do odzyskania.

Państwo członkowskie ma obowiązek kwartalnego informowania Komisji Europejskiej o każdym stwierdzonym nadużyciu w ramach WPR, jeśli przekracza ono 4000 euro. Jeżeli odzyskanie tych kwot jest niemożliwe, są one umarzane i stają się kosztem ponoszonym przez budżet Unii Europejskiej, chyba że ich nieodzyskanie jest skutkiem zaniedbania ze strony państwa członkowskiego. W tym wypadku koszt ten obciąża budżet państwa członkowskiego.

Państwa członkowskie mają również obowiązek informowania Komisji Europejskiej o podmiotach (osobach prawnych i fizycznych), które w sposób nieprawidłowy uzyskały w ciągu roku płatności z budżetu wspólnej polityki rolnej, wynoszące w sumie 100 tys. euro (tzw. czarna lista).

Skala nieprawidłowości

Według danych OLAF (unijnej instytucji zajmującej się walką z nadużyciami finansowymi), na koniec 2002 r. suma nieprawidłowo wypłaconych kwot w ramach wspólnej polityki rolnej, na podstawie informacji przekazywanych przez państwa członkowskie od 1971 r., wyniosła 3,1 mld euro. Tabela 1 ilustruje strukturę tych kwot.

Tabela 1

Analiza nieprawidłowości zawartych w bazie danych OLAF od 1971 r.

(w mln euro)

Kwoty zgłoszone po dokonanych płatnościach	3 139
Kwoty odzyskane	538
Kwoty (koszty) poniesione przez państwa członkowskie	142
Kwoty umorzone w ciężar budżetu UE	110
Kwoty do odzyskania	2 349

Źródło: „European Court..." op.cit., s. 47.

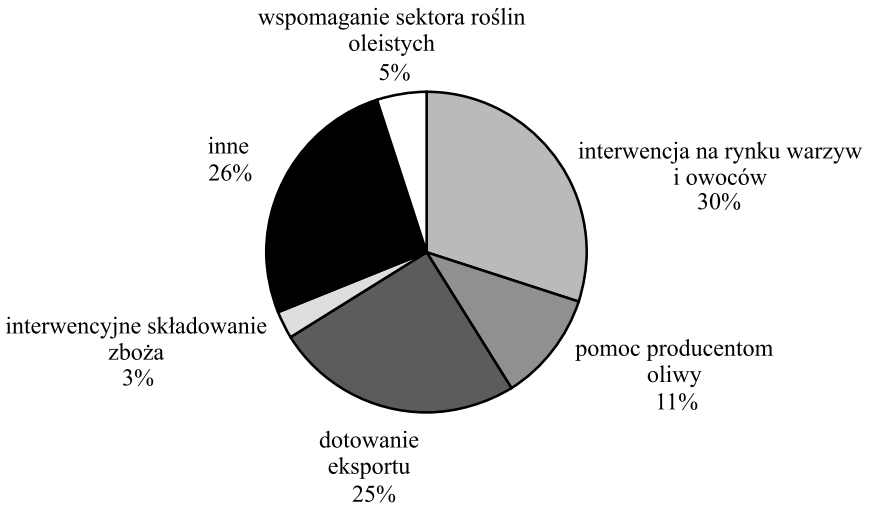
Kwoty do odzyskania w wysokości 2349 mln euro stanowią 75% zgłoszonych nieprawidłowości. Kwoty te są wykazywane jako „nierozstrzygnięte" – nie zostały ani umorzone, ani odzyskane. Pozostałe 25% zgłoszonych do Komisji Europejskiej nieprawidłowych płatności zostało odzyskanych lub umorzonych. Większość zgłoszonych nieprawidłowości dotyczy interwencji na rynkach owoców i warzyw oraz subsydiów eksportowych.

W latach 1971–2002 najwięcej nieprawidłowych płatności stwierdzono we Włoszech (1735 mln euro), Niemczech (403 mln euro) i Hiszpanii (264 mln euro). Najmniej w Szwecji i w Finlandii (po 1 mln euro). W Luksemburgu nieprawidłowe płatności wyniosły znacznie poniżej 1 mln euro (dlatego nie wykazano ich w raporcie ETO). We Włoszech i Niemczech zdołano odzyskać po około 10% stwierdzonych nieprawidłowych płatności. W Finlandii odzyskano 90%. Średnia odzyskanych kwot dla wszystkich państw Unii Europejskiej wyniosła 17%.

Rysunek 2 pokazuje, gdzie w rolnictwie najczęściej powstają nieprawidłowe płatności w ramach wspólnej polityki rolnej.

Rysunek 2

Obszary nieprawidłowych płatności w latach 1971–2002



Źródło: Dane OLAF.

Szacunkowe obliczenia wskazują, że w latach 1994–2002 zrealizowane nieprawidłowe płatności stanowiły od 0,3% do 1,4% rolnego budżetu Unii Europejskiej w roku, w którym je stwierdzono.

Analiza danych pozwala twierdzić, że nieprawidłowe płatności są źle zdefiniowane w obszarach podlegających działaniu Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli (ZSZiK, ang. IACS) – głównie są to płatności obszarowe oraz premie z tytułu hodowli zwierząt. Odzwierciedla to fakt, że:

– informatyczny system ZSZiK kontroluje 100% wniosków o płatność na etapie składania wniosków – kontrola wizualna, zgodności i administracyjna: prosta i krzyżowa oraz kontrola na miejscu 5,5% wniosków (metodą inspekcji terenowej lub także metodą teledetekcji) po zakończeniu etapu składania wniosków i (lub) dokonaniu płatności;

– stwierdzone nieprawidłowości są poniżej progu 4000 euro, co zwalnia państwo członkowskie z obowiązku informowania o tym Komisji Europejskiej, a agencje płatnicze odzyskują te kwoty przez ich potrącanie z należnych płatności w latach następnych (np. tak jest w wypadku płatności obszarowych); kwoty te są zatem w prawie 100% odzyskiwane;

– określone przepisami kary administracyjne umożliwiają wyżej wymieniony, szybki i tani sposób odzyskiwania kwot bez konieczności wszczynania postępowania sądowego.

Główne ustalenia kontroli

Celem kontroli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego była ocena roli Komisji Europejskiej i państw członkowskich w zarządzaniu i monitorowaniu odzyskiwania nieprawidłowych płatności w ramach wspólnej polityki rolnej. Obejmowało to zbadanie, czy w razie wykrycia nieprawidłowo wypłaconych kwot z budżetu WPR państwa członkowskie w sposób prawidłowy informowały o tym Komisję Europejską oraz czy podejmowały właściwe działania w celu ich odzyskania. Zbadano między innymi:

– jaką informację, co do zakresu, charakteru i przyczyn nieprawidłowych płatności zawiera przekazane do Komisji Europejskiej zawiadomienie;

– czy państwo członkowskie i Komisja Europejska podejmują stosowne działania w celu odzyskania lub umorzenia nieprawidłowych płatności;

– czy prowadzona „czarna lista" jest skuteczna.

Kontrola została przeprowadzona w Komisji Europejskiej oraz w Danii, Francji, Grecji, Hiszpanii, Irlandii, Niemczech, Portugalii, Wielkiej Brytanii i we Włoszech.

Jakość informacji

Obok obowiązku zawiadamiania Komisji Europejskiej o każdej nieprawidłowej płatności w wysokości powyżej 4000 euro, przepisy unijne wymagają, aby takie za-

wiadomienie zawierało dodatkowe informacje o charakterze ilościowym i jakościowym, takie jak: kwota nieprawidłowych płatności; obszar ich wystąpienia, czyli klasyfikację budżetową; rodzaj nadużycia; sposób (metoda) jego wykrycia. Wszystkie te dane zapisywane są w prowadzonej przez OLAF bazie danych ECR (*External Communications Registry*). Pomimo jasnego określenia koniecznych informacji w przepisach unijnych oraz dokumentach roboczych, ustalenia kontroli wskazały, że państwa członkowskie dowolnie interpretowały powyższe wymagania, co skutkowało brakiem wymienionych parametrów w przesyłanych do Komisji Europejskiej zawiadomieniach. W 7% zawiadomień nie podano rodzaju nadużycia, a w 4% metody jego wykrycia. Informacja o podjętych sankcjach wobec sprawców nadużyć oraz nałożonych odsetkach karnych była podana w mniej niż 4 % wszystkich zawiadomień.

Stwierdzono, że niektóre państwa członkowskie nie weryfikowały informacji o nieprawidłowych płatnościach, skutkiem czego były one zawyżone.

Na przykład, włoski organ kontrolujący prawidłowość płatności z budżetu WPR stwierdził, że w jednej z firm zajmujących się przetwórstwem pomidorów nadużycie związane z udzielonym wsparciem wyniosło 2,71 mln euro, o czym zawiadomiono Komisję Europejską. W trakcie rutynowych czynności podejmowanych przez Komisję – m.in. zapytania o odzyskanie tej kwoty – okazało się, że nadużycie nie miało w rzeczywistości miejsca, bowiem stwierdzono je na podstawie wniosków o płatność (następnie przez firmę wycofanych), a płatność nie została nigdy wypłacona beneficjentowi.

Z wyżej opisanych powodów, Europejski Trybunał Obrachunkowy wnioskuje, że informacja zawarta w bazie ECR nie jest w pełni kompletna i rzetelna, a tym samym w pełni wiarygodna.

Oprócz kroków śledczych podejmowanych przez państwa członkowskie, OLAF z własnej inicjatywy podejmuje dochodzenia w sprawie nadużyć z budżetu WPR. W tym celu prowadzi osobną bazę danych CMS (*Case Management System*), w której gromadzi informacje o postępie prowadzonych dochodzeń. Okazało się jednak, że baza CMS nie jest w pełni kompatybilna z prowadzoną również przez OLAF bazą ECR – na 26 badanych przypadków z bazy CMS, stwierdzono zastrzeżenia co do „zadowalającej" oceny w bazie ECR w stosunku do 13 spraw.

Pozwala to Trybunałowi wnioskować, że raport Komisji Europejskiej z 2002 r. na temat walki z nadużyciami wyolbrzymia wartość wykrytych nadużyć w obszarze wspólnej polityki rolnej. Na taką ocenę składają się również następujące ustalenia. Stwierdzono, że wartości podane w niektórych zawiadomieniach z Włoch, wyrażone w lirach, zapisano w bazach danych w euro nie stosując przeliczenia waluty. Dotyczyło to kwoty 844 mln euro. Podobnie było w wypadku 19 mln euro (z innych państw zgłaszających nadużycia), których wartość podana w walucie krajowej została przepisana w euro. Co najmniej 50 mln euro odnosiło się do tych samych zawiadomień, zgłoszonych dwukrotnie – raz jako nadużycie przed płatnością, drugi raz po jej dokonaniu.

Podejmowane działania

Zgodnie z unijnymi przepisami, państwa członkowskie mają zawiadamiać Komisję Europejską o stwierdzonych nadużyciach kwartalnie, w terminie dwóch miesięcy po zakończeniu kwartału. Kontrola Europejskiego Trybunału Obrachunkowego wykazała, że państwa członkowskie zawiadamiały Komisję Europejską średnio po upływie roku od stwierdzenia nieprawidłowej płatności. Skrajne wypadki to Portugalia (8 miesięcy) oraz Luksemburg (23 miesiące).

Obowiązkiem państw członkowskich jest również informowanie Komisji Europejskiej o podejmowanych krokach – po poinformowaniu o stwierdzonych nadużyciach – dotyczących np. odzyskanych kwot, przyczyn zaniechania ich odzyskiwania itp. Gdy państwo członkowskie uzna, że płatność nie może być w pełni odzyskana, musi poinformować Komisję Europejską, czy i dlaczego koszt ten ma być poniesiony przez budżet unijny lub budżet państwa członkowskiego. Również te informacje są wprowadzane do bazy danych ECR.

Przepisy prawa europejskiego pozostawiają swobodę Komisji Europejskiej w kwestii decyzji co do nieodzyskanej kwoty nadużycia. W praktyce OLAF rekomenduje Komisji Europejskiej, czy kwota danego nadużycia powinna zostać umorzona w budżecie unijnym, czy powstały z tytułu nieprawidłowej płatności dług powinien zostać uregulowany przez państwo członkowskie. Samą decyzję podejmuje Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa.

W sprawnie funkcjonującym, modelowym systemie (stanowiącym w kontroli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego wyznacznik) państwo członkowskie „podejmuje wszelkie wysiłki w celu odzyskania nieprawidłowo wypłaconych kwot; Komisja Europejska wspiera i zachęca państwa do skutecznego działania; Komisja podejmuje decyzję co do nieodzyskanych kwot; Komisja wykorzystuje otrzymaną informację do skuteczniejszego zarządzania środkami WPR i poprawy systemów kontroli". Europejski Trybunał Obrachunkowy jednak krytycznie ocenił realizację wszystkich tych aspektów.

Stwierdzono następujące powody niskiej średniej – 17% na koniec 2002 r. – odzyskanych kwot dla wszystkich państw Unii Europejskiej:

– niektóre państwa członkowskie cechuje powolny system egzekwowania prawa, co powoduje, że odzyskanie kwot z majątku winnych nadużyć staje się niemożliwe – firmy są likwidowane, a osoby fizyczne znikają lub umierają:

Na przykład grecka agencja płatnicza została w 1990 r. poinformowana przez władze unijne o nadużyciu w wysokości 8,3 mln euro z tytułu udzielonej pomocy dla greckiego producenta wina. Dopiero w 1996 r. Ministerstwo Rolnictwa uznało tę płatność za nieprawidłową. Do końca 2002 r. nie odzyskano żadnej kwoty, a w sprawie skierowanej do sądu nie było jeszcze rozprawy;

– w niektórych państwach nadużycia wymagają sądowego udowodnienia winy (np. we Włoszech), co jest warunkiem odzyskania nieprawidłowo dokonanej płatności;

– systemy prawne niektórych państw członkowskich nie zapewniają zabezpieczenia powództwa;

– w niektórych państwach członkowskich środki z budżetu wspólnej polityki rolnej nie stanowią części finansów publicznych, co powoduje, że nie mają one statusu pierwszeństwa w zaspokajaniu wierzycieli (tj. państwa) w trakcie np. likwidacji firmy;

– w pewnych wypadkach Komisja Europejska odmówiła umorzenia kwoty nadużycia, pomimo prawidłowych działań państwa członkowskiego w odzyskiwaniu kwot i niemożności ich odzyskania z oczywistych powodów obiektywnych, takich jak upadłość firmy, czy śmierć osoby fizycznej:

Na przykład, w 1992 r. wspólnie prowadzone przez władze niemieckie oraz UCLAF (poprzednik OLAF) śledztwo wykazało, że mleko w proszku, za którego eksport poza Unię Europejską dwaj beneficjenci otrzymali premię, pozostało na rynku unijnym. Wartość refundacji (czyli kwota nadużycia) wyniosła 24,9 mln euro dla firmy niemieckiej i 18,6 mln euro dla belgijskiej. Pomimo wniosku Komisji w lutym 1993 r. o wszczęcie procedury odzyskania tych kwot, władze niemieckie nie podjęły żadnych działań do sierpnia 1996 r. Od niemieckiej firmy zdołano odzyskać 5,1 mln euro (całkowita wartość jej aktywów). Pomimo to, Komisja Europejska odrzuciła wniosek o umorzenie pozostałej kwoty nadużycia, chociaż nie było majątku, z którego można by ją odzyskać.

Brak przejrzystych zasad, kto (Komisja Europejska, czy państwo członkowskie) i na podstawie jakich kryteriów, ma ponieść koszty długu wynikającego z nieodzyskanej kwoty nieprawidłowej płatności, powoduje arbitralność i uznaniowość działań Komisji Europejskiej. Europejski Trybunał Obrachunkowy wskazuje na brak systemowej analizy dającej wiarygodne argumenty i dowody na rzetelność rekomendacji OLAF oraz brak w Komisji Europejskiej jednoznacznych kryteriów dokonywania umorzeń lub odmowy ich dokonania. Na 30 wybranych do kontroli decyzji Komisji Europejskiej o konieczności umorzeń, zarejestrowanych w bazie ECR, w 15 wypadkach nie było wystarczających dowodów, że nie można było odzyskać kwot nieprawidłowych płatności.

Europejski Trybunał Obrachunkowy miał zastrzeżenia co do podziału kompetencji między OLAF i Komisją Europejską (Dyrekcją Generalną ds. Rolnictwa) i wzajemnego przepływu informacji. Stwierdzono m.in., że:

– Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa nie jest zobowiązana żadnymi przepisami do systematycznego przesyłania do OLAF informacji o decyzjach co do sposobu postępowania z nieodzyskanymi kwotami nieprawidłowych płatności, skutkiem czego dane w bazie ECR są niepełne;

– w 1995 r. decyzje o umorzeniach nie były wprowadzone do bazy ECR; po dokonaniu w 2003 r. przeglądu bazy danych okazało się, że w odniesieniu do tych samych nadużyć istnieją sprzeczne decyzje (np. umorzenia lub nieumorzenia);

– niektóre państwa członkowskie dokonały umorzeń jedynie na podstawie rekomendacji OLAF, chociaż decyzja o tym leży w kompetencji Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa.

W ocenie Trybunału, Komisja Europejska w niewielkim stopniu wykorzystuje otrzymywane informacje o nadużyciach do skuteczniejszego zarządzania środkami wspólnej polityki rolnej i poprawy systemów kontroli.

W wyniku wcześniejszych kontroli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, Rada Europejska zwróciła się do Komisji Europejskiej o opracowanie polityki śledczej, opartej na strategicznej i operacyjnej analizie informacji na temat nadużyć, o których informują Komisję państwa członkowskie. Krytyka Parlamentu Europejskiego dotyczyła samego faktu wzrostu sumy nadużyć do „niedopuszczalnego" poziomu, co świadczy o małej skuteczności procedur mających zapobiegać ich powstawaniu. Parlament wezwał Komisję Europejską do opracowania i przedłożenia szczegółowej analizy przyczyn takiego stanu rzeczy i propozycji zaradzenia tej sytuacji. Pomimo przedłożenia takiego dokumentu w 2002 r., Parlament wyraził wątpliwości, czy procedury skutecznie zadziałają bez klarownego podziału kompetencji i odpowiedzialności pomiędzy OLAF a Dyrekcją Generalną ds. Rolnictwa.

Rodzaje nieprawidłowości

Słabością bazy ECR, mającej stanowić główne narzędzie Komisji Europejskiej do zwalczania nadużyć, jest zbyt duża rozpiętość opisów rodzaju nadużycia (nieprawidłowości). Istnieje 79 rodzajów opisów, spośród których wiele jest niejasnych i dwuznacznych, oraz 46 kodów metod wykrycia nadużycia (nieprawidłowości). Zdaniem Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, racjonalizacja i uproszczenie rodzajów opisów ułatwiłoby interpretację gromadzonych w bazie danych informacji.

Tabele 2 i 3 ilustrują wskazywaną przez Europejski Trybunał Obrachunkowy dwuznaczność wielu rodzajów nadużyć i kodów metod ich wykrycia, stosowanych przez OLAF w bazie danych ECR. Niektóre kategorie zawierają się w innych, np. „niewłaściwa ilość" w „różnice w zawartości lub zawartości". Bez znajomości szczegółowej definicji trudno zinterpretować, co znaczy np. „inicjatywa UE" jako metoda wykrywania nadużyć. Trybunał krytykuje OLAF, że nie przeprowadzono analizy przydatności informacji zawartych w bazie ECR.

Tabela 2

Niektóre rodzaje nadużyć (nieprawidłowości)

Rodzaj nadużycia	Wartość nadużyć (w mln euro)	Procent wartości wszystkich nadużyć
Fikcyjne stosowanie lub przetwarzanie	984	23
Fałszywe dokumenty handlowe (fikcyjne dane o beneficjencie)	379	9
Niewłaściwa ilość (ha, kg itd.)	270	6
Fałszywe roszczenie o pomoc	208	5
Fikcyjny przewóz	201	5
Różnice w jakości lub zawartości	169	4
Inne przypadki nieprawidłowych dokumentów	148	3
Inne nieprawidłowości	120	3
Fałszywe dokumenty celne	91	2
Zmiana miejsca przeznaczenia	91	2

Źródło: jak pod rys.1.

Tabela 3

Niektóre metody wykrywania nadużyć

Metody wykrywania nadużyć	Wartość nadużyć (w mln euro)	Procent wartości wszystkich nadużyć
Kontrola dokumentów	1137	27
Postępowanie sądowe	950	22
Kontrola przez służby skarbowe	253	6
Kontrola bieżąca	237	6
Kontrola księgowa	180	4
Inicjatywa UE	153	4
Współpraca między służbami	123	3
Laboratoryjna analiza próbek	92	2
Kontrola celna	90	2

Źródło: jak pod rys 1.

Krytyce poddano działanie i przydatność tzw. czarnej listy, zawierającej spis podmiotów, które w sposób nieprawidłowy uzyskały w ciągu roku płatności z budżetu WPR wynoszące w sumie 100 tys. euro. Chociaż państwa członkowskie zobowiązane są do

informowania Komisji Europejskiej o takich wypadkach, jedynie 6 państw wywiązało się z tego. Wizytowane przez kontrolerów Trybunału państwa wyjaśniały, że największą przeszkodą jest obawa przegranej w procesach i wysokie odszkodowania, gdyby oskarżeń nie potwierdzono przed sądem. Istnieje też trudność metodologiczna – kłopotliwe jest czasem zidentyfikowanie danej firmy, ponieważ może ona łatwo i szybko zmieniać nazwę, a odnalezienie udziałowców jest czasochłonne i kosztowne.

Wnioski

Teoretycznie właściwe zaprojektowane rozwiązania – mające służyć wykrywaniu nadużyć w obszarze płatności ze środków wspólnej polityki rolnej, zawiadamianiu o nich Komisji Europejskiej oraz dokonywaniu umorzeń gdy płatności są niemożliwe do odzyskania – okazują się w praktyce mało skuteczne. Dowodzą tego niezbicie liczby stwierdzone w trakcie kontroli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. W latach 1971–2002 suma nieprawidłowo wypłaconych kwot w ramach wspólnej polityki rolnej wyniosła 3,1 mld euro, z czego odzyskano 538 mln euro, a więc jedynie 17%. Aż 75% nadużyć jest ciągle „nierozstrzygnięte" – nie zostały ani umorzone, ani odzyskane.

Kontrolowany unijny system zwalczania nadużyć w budżecie rolnym Unii Europejskiej charakteryzuje wiele słabości, które mają wpływ na jego nieefektywne działanie. Główne z nich to:

– różne interpretacje przez państwa członkowskie wymogów dotyczących zakresu informacji o nieprawidłowych płatnościach;

– niejasność kryteriów dokonywania umorzeń lub odmowy ich dokonania;

– niejasność i dwuznaczność opisów nadużyć i nieprawidłowości oraz kodów metod ich wykrywania;

– opieszałość w zawiadamianiu Komisji Europejskiej o stwierdzonych nadużyciach;

– niekompletność i sprzeczność podawanych informacji;

– niekompletność prowadzonych baz danych oraz brak ich weryfikacji i oceny;

– słabości systemów prawnych państw członkowskich;

– niewłaściwy podział kompetencji i odpowiedzialności między OLAF a Komisją Europejską (Dyrekcją Generalną ds. Rolnictwa) oraz niewystarczająca wymiana informacji.

Europejski Trybunał Obrachunkowy zalecił Komisji Europejskiej rozważenie wprowadzenia licznych zmian rozwiązań w kontrolowanym zakresie, mających na celu:

– poprawę jakości informacji otrzymywanych z państw członkowskich, gromadzonych w bazach danych Komisji Europejskiej oraz wymienianych pomiędzy jej instytucjami – głównie OLAF a Dyrekcją Generalną ds. Rolnictwa;

– postęp w odzyskiwaniu przez państwa członkowskie kwot nieprawidłowych płatności;

– sprecyzowanie podstawy dokonywania umorzeń w budżet Unii Europejskiej lub decyzji o poniesieniu kosztów przez państwo członkowskie;

– sprecyzowanie odpowiedzialności instytucji w zakresie powyższych decyzji;

– efektywniejsze wykorzystywanie uzyskanych informacji do poprawy zarządzania środkami WPR.

W celu wzmocnienia jakości otrzymywanych informacji i lepszego ich wykorzystania Komisja Europejska powinna, zdaniem Trybunału, rozważyć:

– zapewnienie państwom członkowskim sposobu jednolitej interpretacji wymagań co do charakteru i zakresu informacji o nadużyciach przesyłanych przez nie do Komisji Europejskiej;

– podwyższenie progu 4000 euro jako zobowiązującego do przesyłania zawiadomień;

– uproszczenie i zmniejszenie liczby opisów nadużyć i kodów metod ich wykrywania;

– zapewnienie weryfikacji informacji zawartych w bazach danych;

– konsultacje z państwami członkowskimi na temat prowadzenia „czarnej listy".

opracował dr Krzysztof Zalega
Departament Środowiska, Rolnictwa
i Zagospodarowania Przestrzennego w NIK

Paweł Wieczorek

POCZĄTKOWY OKRES CZŁONKOSTWA POLSKI W UNII EUROPEJSKIEJ – PRÓBA BILANSU

Rozszerzenie Unii Europejskiej[1] pociągnęło za sobą istotne zmiany podstawowych charakterystyk tego ugrupowania – obszar Unii powiększył się o blisko 1/4, liczba ludności o około 1/5, zaś wolumen PKB wytwarzanego przez kraje członkowskie o niemal 8%. Jednocześnie o prawie 10% zmniejszyła się wielkość PKB przypadająca na jednego mieszkańca, co wynika z faktu, iż nowe kraje zdecydowanie ustępują starym państwom Unii pod względem poziomu rozwoju gospodarczego (rysunek 1).

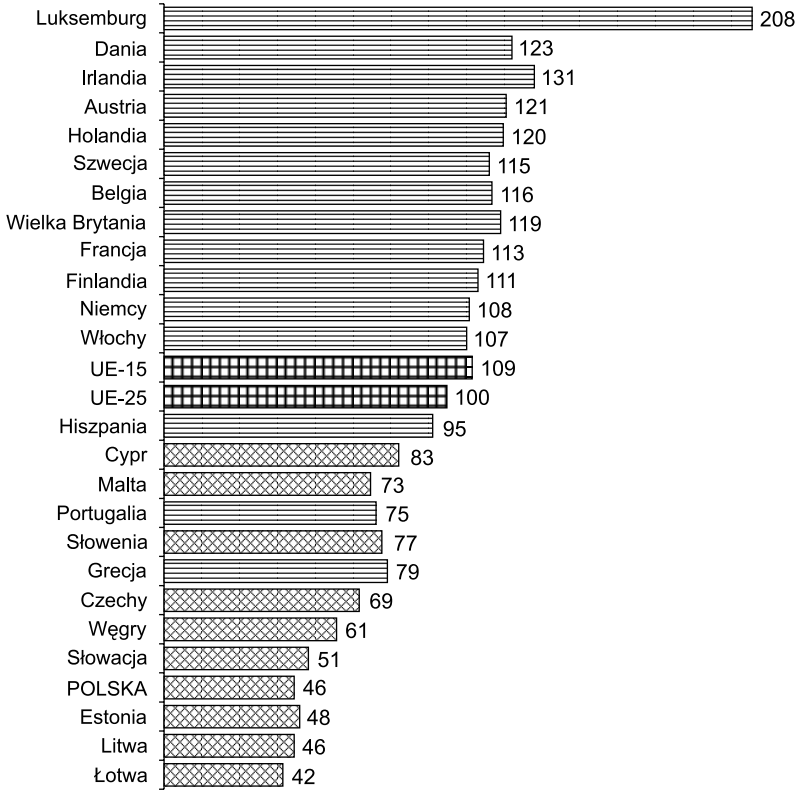
Przyjęcie do Unii 1 maja 2004 r. 8 krajów Europy Środkowej i Wschodniej (oraz Malty i Cypru) w symboliczny sposób zamknęło okres pojałtańskiego porządku w Europie, w konsekwencji którego Polska przez z górą pół wieku pozostawała poza procesem integracji europejskiej. W ten sposób Polska stała się – co prawda trochę na wyrost, jeśli uwzględni się to, że w 2003 r. PKB *per capita* stanowił zaledwie 46% średniego poziomu w UE-25 – częścią świata Zachodu.

Akcesja z natury rzeczy musiała wzbudzić silne emocje społeczne na tle pytań o przyszłość oraz obaw, czy i w jakim stopniu Polacy potrafią się odnaleźć w nowej rzeczywistości, a także zdyskontować – również na poziomie osobistym – szanse wynikające z członkostwa w UE. W okresie bezpośrednio poprzedzającym akcesję, a także w pierwszych miesiącach funkcjonowania Polski w Unii narastało przekonanie, że integracja oznaczać będzie duży wzrost cen i w konsekwencji obniżenie poziomu życia Polaków. Dość powszechnie sądzono, że Polska zostanie zalana towarami ze starych krajów UE, zaś polscy dostawcy nie tylko nie zdołają się przebić na rynki tych państw, ale mogą zostać wypchnięci z rynku krajowego. Pojawiały się

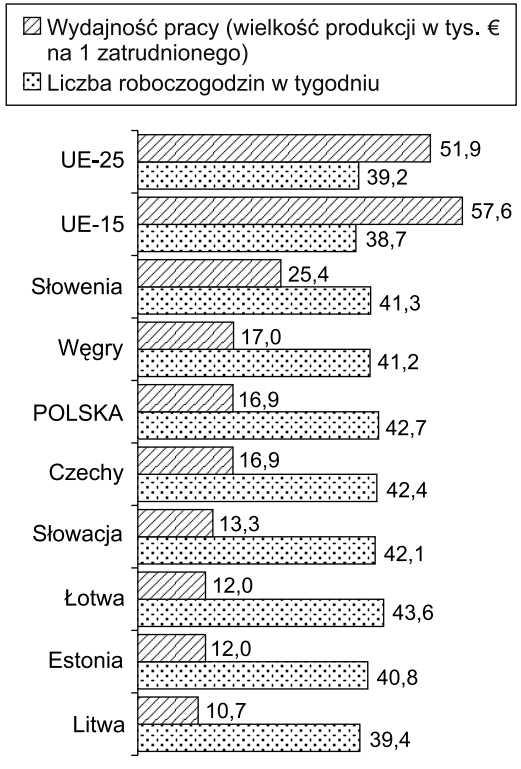
[1] Unia w składzie sprzed 1 maja 2004 r. (15 państw) jest określana w artykule jako UE-15, zaś w składzie powiększonym do 25 państw – jako UE-25. Alternatywnie używa się także pojęć stare i nowe kraje UE.

Rysunek 1

Wielkość PKB per capita w 2003 r. w krajach UE-25 (w %; UE-25 = 100)



Wydajność pracy oraz liczba roboczogodzin w tygodniu w 2002 r. w wybranych krajach UE-25



Źródło: Dane Eurostat, „News Release" nr 36/2004 z 11 III 2004 r. oraz nr 73/2004 z 3 VI 2004 r., <http://europa.eu.int/comm/eurostat/>.

głosy, że Polska będzie dopłacać do Unii, do czego doprowadzić miała zwłaszcza mała skuteczność w wykorzystywaniu funduszy strukturalnych. Rolnicy obawiali się, że nie zadziała Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli (IACS) i w rezultacie odwlecze się moment uruchomienia dopłat bezpośrednich, a także środków w ramach wsparcia strukturalnego. Czynnikiem, który wzmacniał niepokój przed skutkami integracji była niefortunna kampania w obronie Traktatu nicejskiego z 2000 r. (z hasłem „Nicea albo śmierć") oraz podkreślanie, iż w początkowym okresie członkostwa Polski w UE budżet państwa będzie bardzo napięty. Nie bez znaczenia było również to, że czasami nadużywano argumentacji europejskiej przy forsowaniu spraw niepopularnych w społeczeństwie, na przykład przy uzasadnianiu zmian wysokości podatku VAT i akcyzy.

Pierwsze miesiące obecności Polski w Unii pokazują, że obawy eurosceptyków były w znacznej mierze przesadzone, choć prawdą jest także, że zwolennicy integracji nie docenili siły niekorzystnych zjawisk ekonomicznych, spotęgowanych akcesją. Dotyczy to zwłaszcza inflacji, której – za sprawą wyraźnego wzrostu cen artykułów konsumpcyjnych – nie udało się utrzymać w granicach prognozowanych przez NBP (rysunek 2). Generalnie rzecz biorąc, akcesja okazała się dla polskiej gospodarki wstrząsem łagodniejszym, niż można było przypuszczać – zapewne dlatego, że moment wejścia do UE przypadł na okres wysokiej koniunktury[2]. Trudno rzecz jasna stwierdzić, jaką część ożywienia gospodarczego można przypisać zmianom związanym z akcesją, a jaką czynnikom niezależnym od członkostwa. Nie ulega natomiast wątpliwości, że proces integracji zawiera w sobie duży potencjał rozwojowy, związany z szansą na wzmocnienie pozycji konkurencyjnej polskich firm w następstwie uczestnictwa w jednolitym rynku UE, wykorzystywania funduszy strukturalnych oraz napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych[3].

W ciągu 2004 r. produkcja przemysłowa wzrosła w porównaniu z 2003 r. o 12,3%, w tym w obszarze przetwórstwa przemysłowego – o 14,5%[4]. W porównaniu z poprzednim rokiem znacząco poprawiły się wyniki ekonomiczno-finansowe przedsiębiorstw[5]. Z przeprowadzonego przez firmę Deloitte badania – obejmującego grupę 500 największych polskich przedsiębiorców – wynika, że w 2004 r. 89% firm odnotowało

[2] Według ocen GUS, w ciągu trzech pierwszych kwartałów 2004 r. PKB powiększył się o 5,9%, podczas gdy przed rokiem stopa wzrostu w okresie styczeń-wrzesień nie przekraczała 3,5%. Eksperci z Ministerstwa Finansów przewidują, że w całym 2004 r. wzrost PKB wyniesie 5,7% oraz 5% w 2005 r.

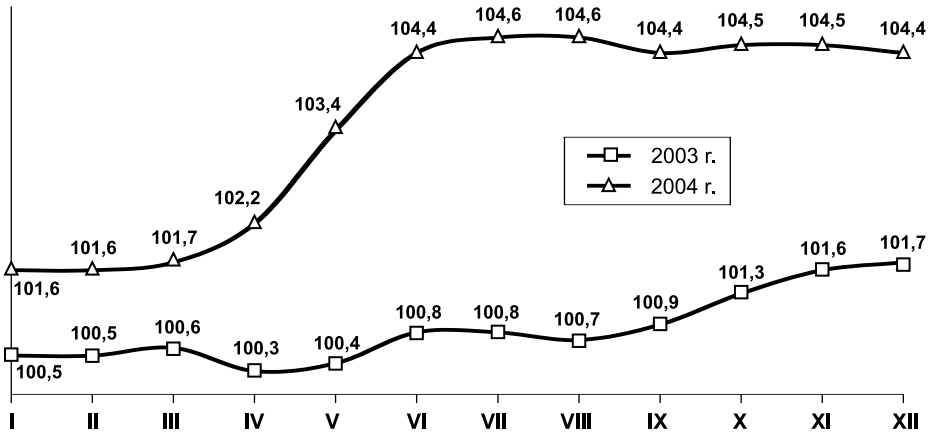
[3] *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej – doświadczenia pierwszych miesięcy członkostwa,* UKIE, Warszawa, październik 2004 r., s. 3 (materiał niepublikowany).

[4] Wyjątek stanowi tu produkcja budowlano-montażowa, która w 2004 r. obniżyła się w stosunku do poziomu z 2003 r. o 0,9% (rok wcześniej spadek wyniósł 5,9%).

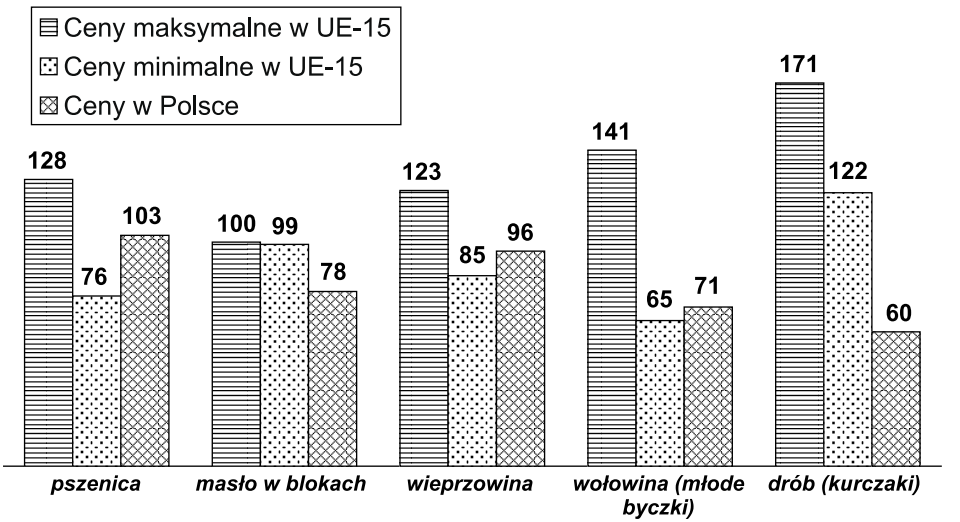
[5] W okresie styczeń-wrzesień 2004 r. łączna wartość wyniku finansowego netto sektora przedsiębiorstw wyniosła 46,4 mld zł, wobec 15,1 mld zł przed rokiem. Z kolei wskaźnik rentowności netto po trzech kwartałach poprawił się z 2% w 2003 r. do 5,1% w 2004 r.

Rysunek 2

Stopa inflacji w latach 2003–2004
(w %; analogiczny miesiąc poprzedniego roku = 100)



Ceny wybranych artykułów żywnościowych w Polsce
i krajach UE-15 (w %; średnie ceny w UE-15 = 100)



Źródło: Stopa inflacji: dane GUS <http://www.stat.gov.pl>. Ceny artykułów żywnościowych: dane Eurostat <http://europa.eu.int/comm/eurostat/>.

wzrost sprzedaży, 38% zwiększyło zatrudnienie, 52% wprowadziło nowe produkty, zaś 56% rozpoczęło nowe inwestycje[6] . Najsilniejszy impuls modernizacyjny wystąpił w branżach związanych z produkcją rolno-spożywczą, ale ożywienie działalności inwestycyjnej uwidoczniło się także w wielu innych sektorach gospodarki.

Okazało się, że racji nie mają ci, którzy wątpili w zdolność krajowych przedsiębiorców do sprostania konkurencji na jednolitym rynku Unii Europejskiej. Dynamiczny rozwój eksportu do państw UE-15 dowodzi, że między innymi polska żywność może być z powodzeniem sprzedawana w starych krajach Unii, choć przewaga komparatywna – oparta głównie na niskich kosztach produkcji – będzie stopniowo się zmniejszała (rysunek 3). Pomyślnemu rozwojowi wymiany z państwami UE-15 towarzyszą jednak nieoczekiwane utrudnienia w eksporcie artykułów rolno-spożywczych do Rosji, wynikające z restrykcyjnej postawy rosyjskich służb sanitarnych i weterynaryjnych.

Po zaledwie trzech miesiącach członkostwa stało się jasne, że – wobec względnie sprawnego przebiegu procedur związanych z uruchamianiem funduszy strukturalnych (przy wystąpieniu jednak pewnych nieprawidłowości wokół podziału środków) – Polsce nie grozi status płatnika netto i w latach 2004–2006 Polska będzie należeć do największych beneficjentów wsparcia UE. Skala korzyści finansowych z tytułu członkostwa w Unii, na jakie Polska może liczyć w latach 2007–2013, jest jednak na razie sprawą otwartą. W decydującą fazę wkracza bowiem dyskusja w łonie Unii nad budżetem na kolejną perspektywę finansową, w ramach której ostro ścierają się interesy starych i nowych państw UE.

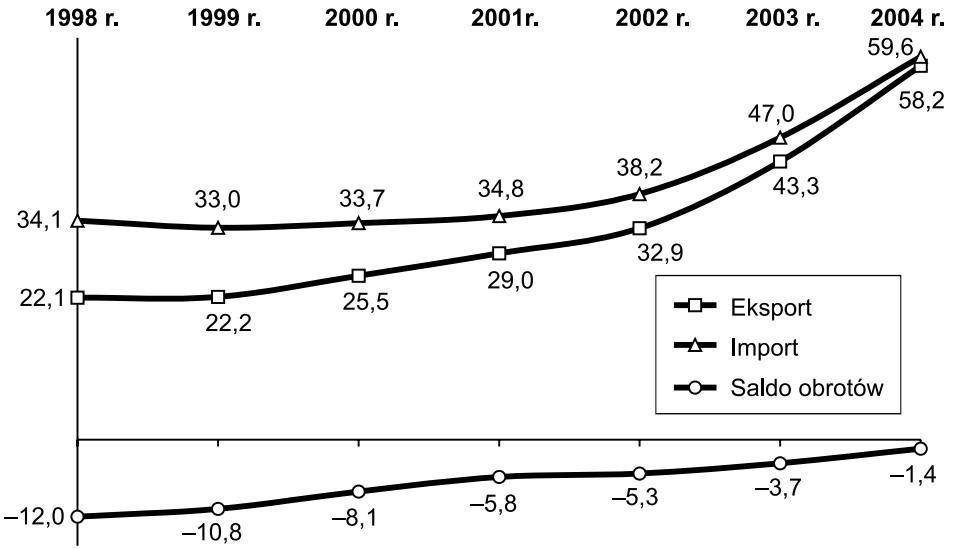
Wbrew obawom, że integracja zrujnuje polską wieś, to właśnie rolnicy stanowią grupę społeczną i zawodową, która zyska najwięcej na wejściu Polski do Unii. Poprawiły się relacje cen na rynkach rolnych, bez większych zakłóceń przebiega realizacja końcowej fazy przedakcesyjnego programu SAPARD, wcześniej niż zakładano uruchomiono dopłaty bezpośrednie, niedługo też powinny się już pojawić większe środki w ramach funduszy strukturalnych. Nie zmienia to jednak faktu, że polską wieś czeka jeszcze trudny proces przebudowy strukturalnej, jeżeli w perspektywie obraz krajowego rolnictwa, jego konkurencyjność oraz poziom życia mieszkańców wsi ma przystawać do standardów, którymi charakteryzuje się sektor rolny państw UE-15.

Zdecydowanie pomylili się ci, którzy przewidywali iż po przyjęciu Polski do Unii ruszy fala emigracji zarobkowej i Polacy zaczną masowo szukać pracy w starych krajach UE. Z dostępnych danych wynika bowiem, że liczba rodaków pragnących legalnie pracować za granicą zwiększy się w latach 2004–2006 w relatywnie małym stopniu. Oznacza to, że dla możliwości poprawy sytuacji na rynku pracy i utrzymania, widocznej w okresie luty – grudzień 2004 r., tendencji do zmniejszania

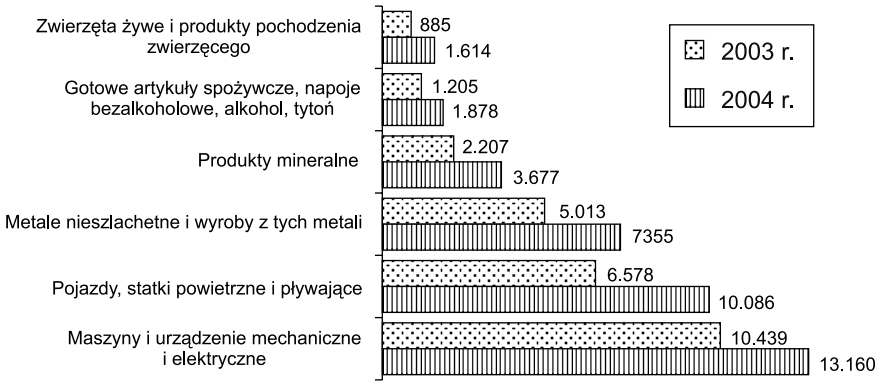
[6] Cyt. za „Rzeczpospolita" z 22 XII 2004 r.

Rysunek 3

Wymiana handlowa Polski z pozostałymi państwami UE* w latach 1998–2004 (w mld USD)



Eksport wybranych towarów do pozostałych państw UE* w latach 2003–2004 (w mld USD)



* Dane we wszystkich latach odnoszą się grupy 24 państw, obejmującej 15 krajów dawnej UE oraz 9 państw, które – wraz z Polską – przystąpiły do Unii w maju 2004 r.

Źródło: Dane GUS (roczniki statystyczne oraz informacje dostępne na stronie internetowej <http://www.stat.gov.pl>).

się stopy bezrobocia decydujące znaczenie ma usunięcie strukturalnych przyczyn, które powodują, że w Polsce trudno jest o pracę.

Ocenę skutków członkostwa w UE dla funkcjonowania państwa oraz warunków życia i pracy Polaków utrudnia to, iż część polskiego społeczeństwa nie orientuje się zbyt dokładnie, na jakie sprawy integracja ma realny wpływ, a jakie kwestie pozostają wyłączną domeną polityki wewnętrznej. Wielu Polaków postrzega Unię przez pryzmat kondycji państwa polskiego i działalności krajowych elit politycznych. Charakterystyczne jest także, że Polacy uważają akcesję za wydarzenie korzystne przede wszystkim dla kraju, które jednak niekoniecznie musi przynieść pozytywne zmiany w sytuacji osobistej polskich rodzin.

Obawy związane ze skutkami wejścia Polski do UE oraz niedostatki wiedzy Polaków na temat integracji europejskiej, a także mechanizmów funkcjonowania Unii, nie znajdują zbytniego odzwierciedlenia w wynikach badań opinii publicznej. Od początku 2004 r. przez cały czas rośnie odsetek zwolenników integracji – z 61% w styczniu do 69% w czerwcu i 76% w grudniu (dane CBOS). Równocześnie maleje liczba przeciwników udziału Polski w UE – z 30% w styczniu do 22% w czerwcu i 16% w grudniu 2004 r., przy mniej więcej stałym odsetku osób niezdecydowanych, wynoszącym 8-9%[7].

Polska znalazła się w Unii w trudnym momencie dla procesu integracji europejskiej, kiedy UE próbuje na nowo zdefiniować swoje cele oraz miejsce w świecie, także w relacjach z USA. Teraz również Polska musi wnieść wkład do tej dyskusji[8]. Wśród najważniejszych zadań stojących przed Unią – a więc w jakimś stopniu także przed Polską – wymienić trzeba:

– przystosowanie się do nowej sytuacji w gospodarce światowej, wynikającej z globalizacji rynków, liberalizacji handlu oraz zaostrzenia się konkurencji ze strony USA; dzieje się to przy spowolnieniu tempa realizacji tzw. strategii lizbońskiej z marca 2000 r., zgodnie z którą UE już w 2010 r. powinna dysponować najbardziej konkurencyjną gospodarką na świecie; obecnie widać już wyraźnie, że osiągnięcie tego celu będzie wymagało znacznie dłuższego czasu;

– przyjęcie budżetu na kolejną perspektywę finansową (lata 2007–2013); na razie trwa poszukiwanie kompromisu w sprawie kształtu budżetu UE, godzącego interesy płatników netto (którzy chcą zmniejszyć swoje zaangażowanie finansowe na rzecz Unii), Hiszpanii, Grecji i Portugalii (które nie chcą stracić zbyt dużej części dotychczas otrzymywanych funduszy strukturalnych), Francji (która nie godzi się na ograniczenie wsparcia dla francuskich farmerów), Wielkiej Brytanii (która chce zachować prawo do redukcji składki członkowskiej), a także Polski i większości nowych państw (które uważają, że priorytetem powinno być niwelowanie dyspro-

[7] Tamże.

[8] Por. J. Baczyński: *Ze Wschodu na Zachód,* „Polityka" nr 18 z 2004 r.,< http://polityka.onet.pl>.

porcji rozwojowych wewnątrz UE i w związku z tym chcą sobie zapewnić pozycję największych beneficjentów wsparcia strukturalnego);

– ratyfikację Traktatu konstytucyjnego przyjętego przez szefów rządów i państw UE na szczycie Unii w Rzymie w październiku 2004 r.; rząd Marka Belki poszedł w kwestii Konstytucji na kompromis, odchodząc od sztywnego stanowiska ekipy Leszka Millera, którego w ramach istniejącego w UE układu sił raczej nie udałoby się obronić; wiele zapisów Konstytucji, a także termin przeprowadzenia w Polsce referendum w tej sprawie nadal jednak dzieli Polaków;

– przygotowanie kolejnego rozszerzenia Unii, tym razem o Bułgarię i Rumunię, które dokona się w styczniu 2007 r.; następna w kolejce jest Chorwacja, oczekiwana w UE w styczniu 2009 r.; od 41 lat na rozpoczęcie negocjacji w sprawie warunków akcesji czeka Turcja, której członkostwo w UE jest realne dopiero po 2020 r.; istotne decyzje w sprawie przyjęcia tych państw zapadły na szczycie UE w Brukseli w grudniu 2004 r.[9]

Wzrost presji inflacyjnej

Eksperci Narodowego Banku Polskiego przewidywali, że po akcesji Polski do Unii Europejskiej – w następstwie zmiany stawek VAT i akcyzy, przyjęcia wspólnej taryfy celnej, a także udziału we wspólnej polityce rolnej – nastąpi wzrost inflacji w Polsce w granicach 0,9-1 punktu procentowego. W rezultacie stopa inflacji w 2004 r. miała wynieść 2% w wypadku wskaźnika średniorocznego oraz 2,5%, jeśli pod uwagę weźmie się relację inflacji z grudnia 2004 r. do grudnia 2003 r. Rzeczywista inflacja wyraźnie przekroczyła prognozowany pułap i w lipcu 2004 r. – w porównaniu z lipcem 2003 r. – wyniosła 4,6%, utrzymując się na niewiele niższym poziomie w drugim półroczu 2004 r. (rysunek 2)[10].

Wśród głównych przyczyn tego stanu rzeczy wymienić trzeba:

– wzrost cen surowców na rynkach światowych – w tym zwłaszcza ropy naftowej, gazu ziemnego i węgla – a ponadto wzrost cen stali;

– zmianę mechanizmów regulacyjnych, w szczególności dostosowanie stawek podatku VAT i akcyzy do poziomu uzgodnionego w trakcie negocjacji na temat warunków członkostwa; obowiązująca w Polsce stawka podstawowa VAT (22%) mie-

[9] Kraje UE zdecydowały wówczas o zakończeniu negocjacji akcesyjnych z Bułgarią i Rumunią oraz podjęły decyzję o rozpoczęciu w marcu 2005 r. rokowań w sprawie warunków przystąpienia Chorwacji, a także historyczną decyzję o zainicjowaniu w październiku 2005 r. negocjacji akcesyjnych z Turcją.

[10] *Raport o inflacji,* NBP, Warszawa, sierpień 2004 r., s. 5.

<http://www.nbp.gov.pl/Publikacje/o_polityce_pienieznej/raport_o_inflacji/raport_sierpien2004.pdf>. Dane GUS dostępne pod adresem <http://www.stat.gov.pl>.

ści się w unijnych limitach, ale z chwilą akcesji musiał nastąpić wzrost stawek obniżonych, stosowanych od wielu wyrobów i usług, w tym na przykład stawki VAT od środków do produkcji rolnej (nawozy, pasze, maszyny rolnicze), która została podwyższona z 3% do 7%; w podobnej skali wzrósł również VAT od artykułów rolno-spożywczych (owoce, warzywa, zboża, tuczniki, bydło), natomiast materiały budowlane zostały objęte stawką podstawową, co oznaczało podniesienie stawki VAT z 7% do 22%;

– zwiększenie popytu na wybrane wyroby i usługi ze strony odbiorców krajowych i zagranicznych, prowadzące w konsekwencji do wzrostu cen tych towarów; reakcja rynku wewnętrznego wynikała ze wzmożonych zakupów skumulowanych w okresie bezpośrednio poprzedzającym akcesję, dokonywanych dla uniknięcia skutków spodziewanych podwyżek cen po wejściu Polski do UE; z tego powodu w marcu i kwietniu 2004 r. wolumen sprzedaży detalicznej zwiększył się odpowiednio o 18,8% i 27,7%, w tym odnotowano znaczący wzrost popytu na przykład na cukier, a także materiały i usługi budowlane; większe zapotrzebowanie na polskie wyroby – zwłaszcza na żywność (mięso i produkty mleczne) oraz samochody – ze strony państw UE-15 wynikało z kolei z różnic w poziomie cen występujących między Polską a starymi krajami UE;

– zmniejszenie podaży niektórych produktów rolnych (w tym mięsa wieprzowego) przez dostawców krajowych, wynikające z sezonowych wahań produkcji, m.in. w ramach tzw. świńskiego dołka, który trwa od początku lata do jesieni.

W Polsce wzrost cen artykułów rolno-spożywczych wyraźniej, niż to ma miejsce w państwach UE-15, odbija się na budżecie rodzinnym. Wynika to z tego, iż udział wydatków na żywność w wydatkach statystycznej polskiej rodziny – wynoszący według danych Eurostat z 2002 r. 19,9% – jest o ponad 1/3 wyższy niż w starych krajach UE (12,8%)[11].

Eksport polskich artykułów rolno-spożywczych

W maju 2004 r. ceny żywności w Polsce były przeciętnie niższe o około 40-45% od cen obowiązujących w starej części Unii. Po akcesji spowodowało to silny wzrost popytu ze strony krajów UE-15 na polskie artykuły rolno-spożywcze, w tym zwłaszcza mięso oraz mleko i jego przetwory. Z powodu różnic w poziomie cen zwiększyły się również możliwości zbytu za granicą niektórych produkowanych w Polsce wyrobów przemysłowych, szczególnie samochodów, a ponadto wyrobów metalowych. W konsekwencji wartość eksportu do państw UE w 2004 r. zwiększyła się w porównaniu z 2003 r.

[11] „News Release" nr 36/2004 z 11 III 2004 r.

o 34,4%, przy wzroście importu o 26,8% (rysunek 3). Szczególnie wysoką dynamikę eksportu (wzrost o 82,3%) odnotowano w wypadku zwierząt żywych i produktów pochodzenia zwierzęcego, a także gotowych artykułów spożywczych (wzrost o 56,6%). Doprowadziło to do zmniejszenia o ponad połowę deficytu w wymianie z państwami UE, z 3,1 mld USD w 2003 r. do 1,4 mld USD w 2004 r. Po raz pierwszy od kilkunastu lat Polska osiągnęła dodatnie saldo w wymianie żywnością.

Przewaga cenowa polskich producentów rolnych będzie stopniowo malała, co pociągnie za sobą spadek konkurencyjności krajowych dostawców na jednolitym rynku UE. Zapobiec temu może jedynie poprawa efektywności polskiego rolnictwa. Na razie ceny żywności w Polsce są o około 1/3 niższe od średniego poziomu cen w starej części UE. Przykładowo, mięso drobiowe jest od 2 do 2,9 razy tańsze niż w krajach UE-15, w zależności od tego, czy ceny polskie porówna się z minimalnymi, czy też maksymalnymi cenami obowiązującymi na obszarze UE-15 (rysunek 2). Z kolei masło jest w Polsce o około 1,5 raza tańsze, natomiast ceny sprzedawanego w kraju mięsa wołowego i wieprzowego co prawda nieco przekraczają ceny minimalne w starych państwach UE, ale za to są zdecydowanie niższe od cen maksymalnych.

Różnice w poziomie cen żywności – i wielu innych rodzajów wyrobów i usług – utrzymujące się obecnie między Polską a krajami UE-15 będą się stopniowo zacierały, ale i tak w przyszłości pozostaną wyraźnie widoczne. Wskazują na to doświadczenia państw mających długi staż członkowski w Unii. Przykładowo przeciętny poziom cen żywności w Hiszpanii, Grecji i Portugalii jest niższy o 17-22% od cen we Francji i Niemczech, gdzie z kolei jest o 1/4 taniej niż w Danii i Irlandii. Zróżnicowanie cen odzwierciedla dysproporcje w stopniu zamożności państw UE, te zaś wynikają z różnic w poziomie oraz dynamice rozwoju poszczególnych krajów.

Wzrostowi eksportu polskiej żywności do państw UE-15 towarzyszą utrudnienia w dostępie artykułów rolno-spożywczych do rynku rosyjskiego. Rosja wymaga, aby polscy producenci żywności mieli zezwolenia wydane przez rosyjskich inspektorów sanitarnych i weterynaryjnych, a procedura uzyskiwania tych zezwoleń przebiega na razie bardzo opornie. Można przypuszczać, że gdy po 1 maja 2004 r. polski rynek stał się trudniej dostępny dla towarów rosyjskich (UE chroni swój rynek przed żywnością spoza Unii), Rosja po prostu rewanżuje się tym samym. Z chwilą akcesji przestały obowiązywać dotychczasowe umowy regulujące wymianę handlową Polski z Rosją, w konsekwencji czego powstała konieczność wynegocjowania nowego porozumienia w tej sprawie. Rzecz w tym, że Polska – podobnie jak inne kraje, które pojawiły się w UE w maju 2004 r. – musi to zrobić samodzielnie, bez wsparcia ze strony Komisji Europejskiej. Spadek polskiego eksportu do Rosji wykorzystują stare państwa UE, które kosztem Polski próbują umocnić swoją pozycję na rynku rosyjskim, można więc przypuszczać, że Polska (podobnie jak i pozostałe nowe kraje) nie uzyska w negocjacjach handlowych z Rosją skutecznej pomocy agend unijnych.

Pomimo problemów ze sprzedażą produktów rolno-spożywczych w Rosji, rok 2004 okazał się bardzo korzystny dla polskich firm zaopatrujących rynki państw

Europy Wschodniej. W 2004 r. eksport do Rosji wzrósł w stosunku do 2003 r. o 88,8%, w rezultacie czego Rosja stała się siódmym co do wielkości odbiorcą polskich towarów (w 2003 r. zajmowała 9 pozycję). W 2004 r. znacząco zwiększył się również eksport na Białoruś (o 43,6%) i Ukrainę (30,1%).

Likwidacja granic celnych między Polską a pozostałymi krajami UE – oznaczająca zniesienie fizycznych kontroli na granicach oraz eliminację formalności administracyjno-celnych – będzie prowadzić do zmniejszenia kosztów działalności gospodarczej, zwłaszcza zaś firm eksportowych i transportowych. W konsekwencji w początkowym okresie członkostwa nawet o 35% mogą wzrosnąć przewozy polskich spedytorów na obszarze innych krajów UE.

Wsparcie dla polskiego rolnictwa

Od 1 maja 2004 r. – wraz z wprowadzeniem w Polsce rozwiązań stosowanych w Unii Europejskiej – zmieniły się zasady funkcjonowania polskiego rolnictwa. Wprowadzony został system dopłat bezpośrednich[12], a także wdrażany jest „Plan rozwoju obszarów wiejskich" oraz sektorowy program operacyjny wspierający restrukturyzację i modernizację sektora żywnościowego. W ramach tych działań do 2006 r. na polską wieś trafią środki strukturalne – łącznie 1,78 mld euro (z czego 591 mln euro będą stanowić środki krajowe). Wzrosły ceny większości produktów rolnych[13], jak również wyraźnie poszerzył się rynek zbytu w krajach UE-15, a w pewnym stopniu także rynek krajowy (przy wysokiej koniunkturze następuje wzrost popytu na produkty rolne). Równocześnie nastąpił pewien wzrost cen środków produkcji dla rolnictwa oraz kosztów paliwa do maszyn rolniczych[14].

W sumie jednak polska wieś w 2004 r. – po raz pierwszy od początku transformacji systemowej w 1989 r., a już na pewno od połowy lat dziewięćdziesiątych –

[12] Dopłaty bezpośrednie otrzyma 1,4 mln rolników. Z tego tytułu na konta rolników powinno w 2004 r. wpłynąć w sumie 7,16 mld zł, z czego 60% z budżetu krajowego. Systemem dopłat objęto grunty o łącznej powierzchni 13,7 mln ha, czyli 92,8% użytków rolnych. Wymaga podkreślenia, że jedynie około połowa rolników, którzy skorzystają z dopłat bezpośrednich ma istotniejsze związki z rynkiem rolnym, a tylko co piąty z nich utrzymuje się wyłącznie z pracy na roli. Zob. wypowiedź Andrzeja Kowalskiego, wiceministra rolnictwa i rozwoju wsi, na łamach „Rzeczypospolitej" z 31 XII 2004 r. – 2 I 2005 r.

[13] W styczniu 2005 r. za 1 kg bydła rzeźnego płacono w skupie o 45,9% więcej niż przed rokiem, 1 kg trzody chlewnej podrożał o 26,9%, 1 kg drobiu o 1%, zaś hektolitr mleka o 22,3%. Potaniało natomiast ziarno zbóż – za 100 kg pszenicy oraz żyta w styczniu 2005 r. płacono o 40% mniej niż na początku 2004 r., a za kukurydzę i jęczmień odpowiednio o 35,6% oraz 20,5 % mniej. Dane GUS, <http://www.stat.gov.pl>.

[14] Wzrost cen środków produkcji rolnej został niemal w pełni zrekompensowany przez wzrost cen produktów rolnych, który nastąpił przy równoczesnym wzroście wielkości ich produkcji. W konsekwencji wskaźnik nożyc cen w ciągu 11 miesięcy 2004 r. wyniósł 99,8%, wobec 97,3% w 2002 r. i 84,4% w 2001 r. Por. wypowiedź Andrzeja Kowalskiego ..., op.cit.

odczuła poprawę koniunktury. Nastąpił realny wzrost dochodu gospodarstw rolnych, który zdaniem Eurostat w 2004 r. wyniósł w Polsce aż 73,5%, tj. zdecydowanie powyżej średniej w UE-15 (0,8%), a także wyraźnie powyżej przeciętnej w nowych państwach UE (53,8%)[15]. Natomiast według niektórych ocen ekspertów krajowych, dochody w polskim rolnictwie wzrosły w 2004 r. o 1/3[16]. Mimo poprawy dochodowości rolnictwa w Polsce, różnice w poziomie dochodów, jakie uzyskują rolnicy w Polsce oraz w krajach UE-15 wciąż pozostają ogromne. Przykładowo w Holandii – gdzie w 2004 r. dochody w rolnictwie spadły aż o 11,5% – statystyczny farmer osiągnął w tym roku ponad 32 tys. euro dochodu, podczas gdy polski rolnik zaledwie 1,92 tys. euro[17].

Wzrost opłacalności produkcji rolnej stwarza korzystną podstawę do kontynuowania procesu przebudowy strukturalnej sektora rolnego oraz całej wsi. Jeżeli w najbliższych latach nie nastąpi odczuwalny wzrost wydajności pracy w rolnictwie – który uwarunkowany jest m.in. komasacją gruntów, rozwojem gospodarstw wysokotowarowych, zwiększeniem dostępności nowoczesnych maszyn rolniczych i pozostałych środków produkcji oraz rozwiązaniem problemu przerostu zatrudnienia na wsi – krajowym producentom rolnym trudno będzie sprostać konkurencji wysoko wydajnego rolnictwa państw UE-15 w sytuacji, gdy atut w postaci różnicy w cenach stopniowo będzie tracił na znaczeniu. Stanowi to również warunek poprawy standardu życia na wsi.

Liberalizacja rynku pracy państw UE-15

1 maja 2004 r. trzy kraje UE-15 – Wielka Brytania, Irlandia i Szwecja – w pełni otworzyły swoje rynki pracy dla Polaków, zaś Dania, Włochy i Holandia wprowadziły znaczne ułatwienia w uzyskiwaniu pozwoleń na pracę. Pozostałe kraje starej Unii prawdopodobnie zrobią to w maju 2006 r., z wyjątkiem Niemiec i Austrii, które wynegocjowały 7-letni okres przejściowy. Dotychczas nie znajdują potwierdzenia prognozy, że Polacy – według niektórych ocen w liczbie nawet 3 mln osób – zechcą się masowo zatrudniać w starych krajach UE, co pogorszy sytuację na rynku pracy niektórych z tych państw. Ministerstwo Gospodarki i Pracy szacuje, że w la-

[15] „News Release" nr 154/2004 r. z 17 XII 2004 r. Eurostat oparł swoje szacunki na wynikach grupy 12 tys. (wybranych spośród 50 tys.) największych gospodarstw rolnych działających w Polsce, które prowadzą pełną rachunkowość. Gospodarstwa objęte badaniem przedstawiają się znacznie korzystniej w porównaniu z przeciętnym krajowym gospodarstwem rolnym. Z tego powodu dane Eurostat wydają się mało reprezentatywne.

[16] Cyt. za „Rzeczpospolita" z 22 XII 2004 r.

[17] Portal „Gazety Wyborczej" <http://www.gazeta.pl>.

tach 2004–2006 liczba Polaków pracujących w krajach UE-15 zwiększy się w stosunku do stanu sprzed akcesji jedynie o około 100 tys. osób. W sumie więc w 2006 r. różnego rodzaju prace zarobkowe (w większości o charakterze sezonowym) wykonywać będzie w starych państwach UE około 550 tys. Polaków. Szczególnym zainteresowaniem nadal będą się cieszyć Niemcy (liczba rodaków pracujących za Odrą wyniesie 250 tys.), Wielka Brytania (51 tys.) i Włochy (37 tys.). Można zatem mówić o umiarkowanym wpływie rozszerzenia UE na skalę migracji Polaków, a tym samym i sytuację na rynku pracy państw UE-15. Nie ma także podstaw do obaw o nasilenie się zjawiska „drenażu mózgów".

Społeczeństwa starych krajów UE są bardziej zaawansowane wiekowo niż nowych państw, na co wskazuje wyższy odsetek osób w wieku powyżej 65 lat (16,6%, wobec 13,7% w nowych krajach, w tym 12,5% w Polsce). Oznacza to, że kraje UE-15 w coraz większym stopniu będą odczuwały brak rąk do pracy, co z kolei spowoduje, iż rządy państw, które jeszcze nie otworzyły swoich rynków pracy nie będą zainteresowane w odwlekaniu momentu liberalizacji tych rynków poza maj 2006 r. (z wyjątkiem Niemiec i Austrii). Już zatem stosunkowo niedługo zwiększą się możliwości znalezienia przez pracowników z Polski legalnego zatrudnienia w starych państwach UE, zwłaszcza że już wcześniej Polacy dali się poznać jako tania, ale solidna siła robocza.

Kraje UE-15 będą potrzebowały coraz więcej pracowników cudzoziemskich, ale muszą oni spełniać określone standardy, zwłaszcza jeśli chodzi o przygotowanie zawodowe. Trudności ze znalezieniem legalnej pracy za granicą mogą się spodziewać Polacy nieznający języków obcych i niemający wykształcenia wyższego lub średniego odpowiedniej specjalności, popartego praktyką zawodową w kraju, najlepiej w firmie z udziałem kapitału obcego. Niewykwalifikowani będą mieli dużo mniejsze szanse na znalezienie zatrudnienia poza szarą strefą, zwłaszcza że Polacy nie opanowali jeszcze zbyt dobrze techniki skutecznego poszukiwania pracy oraz autoprezentacji.

Emigracja zarobkowa może jedynie w pewnym stopniu złagodzić skutki zbyt niskiej podaży miejsc pracy w Polsce, nie jest natomiast sposobem na rozwiązanie problemów polskiego rynku pracy. Chociaż w 2004 r. stopa bezrobocia wykazuje tendencję spadkową i zmniejszyła się z 20,6% w lutym do 19,1% w grudniu tego roku (19,5 % w styczniu 2005 r.), to jednak nadal pod tym względem Polska bije unijne rekordy. W żadnym innym kraju UE-25 sytuacja na rynku pracy nie jest tak trudna, jak w Polsce. Polskie bezrobocie ma strukturalny charakter i do jego trwałego ograniczenia nie wystarczy tylko wejście gospodarki na ścieżkę szybkiego wzrostu (co stało się faktem na przełomie 2003 i 2004 r.), nie wspominając już o otwarciu rynków pracy w krajach UE-15.

Możliwości wyraźnej poprawy sytuacji na krajowym rynku pracy uwarunkowane są podjęciem skutecznych działań zmierzających do usunięcia strukturalnych przy-

czyn bezrobocia, w tym zwiększenia: podaży miejsc pracy i zmniejszenia pozapłacowych kosztów pracy, których wysokość zachęca przedsiębiorców do sięgania po rozwiązania pracooszczędne, a także mobilności i lepszego przygotowania osób poszukujących zatrudnienia. Jak to skutecznie robić, pokazują doświadczenia starych państw UE, gdzie przeciętny wskaźnik bezrobocia – mimo iż w latach 2001–2004 zwiększył się o 0,7 punktu procentowego, tj. do 8,1% – nadal pozostaje przeszło dwukrotnie niższy niż w Polsce.

Ratyfikacja Traktatu konstytucyjnego

Najważniejszym powodem podjęcia prac nad Traktatem konstytucyjnym – popularnie zwanym Konstytucją europejską – była konieczność usprawnienia mechanizmów funkcjonowania UE wobec znacznego wzrostu liczby członków i pojawienia się w Unii państw, które wyraźnie odstają pod względem poziomu rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego od krajów UE-15. W tej grupie mieści się 8 państw Europy Środkowej i Wschodniej, przyjętych do Unii w maju 2004 r., a także Bułgaria i Rumunia oraz Chorwacja, które na członkostwo w UE poczekają – odpowiednio – do stycznia 2007 r. i początku 2009 r.

Odejście od systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej przewidzianego w Traktacie nicejskim z 2000 r. – dającego Polsce niewiele mniejszy wpływ na decyzje UE niż mają najsilniejsze kraje Unii – stało się, głównie za sprawą Polski i Hiszpanii, źródłem poważnych kontrowersji w łonie UE. Nowa kompromisowa wersja mechanizmu decyzyjnego w UE – stwarzająca Polsce nieco większe, w porównaniu z pierwotnym projektem Konstytucji, możliwości blokowania rozwiązań uznawanych przez Polskę za niekorzystne – została ostatecznie zaakceptowana przez polski rząd. Ważne jest, że konieczność rezygnacji z nicejskiego systemu głosowania (który ma obowiązywać do 31 października 2009 r.) w coraz mniejszym stopniu jest w Polsce odbierana jako zapowiedź osłabienia pozycji Polski w UE i przejaw dominacji największych państw. W świadomości społecznej zakorzenia się przekonanie, że o faktycznej pozycji w Unii takiego kraju jak Polska nie decydują tylko formalne uprawnienia, ale przede wszystkim umiejętność budowania sojuszy wokół danej sprawy.

Fakt, iż za przyjęciem Konstytucji opowiada się 68% pytanych w tej sprawie Polaków (badanie CBOS z początku listopada 2004 r.), nie znaczy, że projekt Konstytucji przestał w Polsce budzić poważne spory. Po pierwsze, przedmiotem kontrowersji jest nadal ocena Traktatu, który zdaniem jednych wzmacnia jedność i bezpieczeństwo państw europejskich (w tym Polski), zaś w opinii innych osłabia pozycję Polski w UE, a nawet narusza suwerenność kraju i polski interes narodowy. Po dru-

gie, utrzymują się różnice zdań co do terminu referendum w sprawie Konstytucji, które mogłoby się odbyć jesienią 2005 r. razem z wyborami prezydenckimi lub rok później, na przykład przy okazji wyborów samorządowych. Za bliższym terminem przemawia większe prawdopodobieństwo przekroczenia wymaganego progu frekwencji (50%), z kolei dla niektórych kół politycznych zaletą przesunięcia referendum na 2006 r. jest szansa, iż Traktat zostanie odrzucony zanim Polska zdoła się wypowiedzieć na jego temat.

*

W dniu akcesji w Polsce nie dokonały się żadne dramatyczne zmiany. Z czasem jednak będzie coraz wyraźniej widać, że Polska po integracji staje się – w porównaniu z okresem przedakcesyjnym – zupełnie innym krajem, który ma większe niż kiedykolwiek możliwości szybkiego rozwoju gospodarczego, awansu cywilizacyjnego, poprawy standardu życia społeczeństwa, zracjonalizowania struktur państwowych, a także przedstawiania swoich racji na arenie międzynarodowej. Krótki staż członkowski Polski w UE nie pozwala jeszcze odczuć zalet nowego usytuowania Polski wśród państw europejskich.

Wejście Polski do Unii Europejskiej zaostrzyło konkurencję na rynku krajowym. Przyczynił się do tego głównie wzrost zainteresowania przedsiębiorców z innych krajów Unii chłonnym polskim rynkiem z uwagi na spadek ryzyka inwestycyjnego w Polsce. W związku z tym polskie firmy muszą szukać sposobów utrzymania przewagi komparatywnej. W tej chwili przewaga ta oparta jest przede wszystkim na niższych niż w państwach UE-15 kosztach produkcji towarów (żywności) i usług (w tym medycznych – dentystycznych i pielęgnacyjnych). Znaczenie tego czynnika będzie stopniowo malało, w miarę jak ceny w Polsce będą się zbliżać do poziomu cen w starych krajach UE. Ponadto czynnikiem coraz bardziej niwelującym tę przewagę jest wysoki kurs złotego wobec euro. O konkurencyjności polskich firm na jednolitym rynku w przyszłości będzie decydować zdolność do dostosowywania się do wymagań rynku pod względem asortymentu produkcji, zaawansowania technologicznego wyrobów, ich jakości oraz form sprzedaży.

Zakres zobowiązań Polski z tytułu członkostwa będzie się dopełniał w miarę upływu okresów przejściowych, z których ostatni skończy się w 2018 r. W trakcie negocjacji w sprawie warunków akcesji dokładnie określono oraz zwymiarowano pod względem finansowym wszystko to, na co Polska może liczyć w latach 2004–2006. Obecnie w decydującą fazę wchodzą dyskusje na temat nowej perspektywy finansowej, obejmującej lata 2007–2013. Do czasu sfinalizowania tej debaty bilans pożytków i zobowiązań wynikających z udziału w UE jest w pewnym sensie sprawą otwartą.

Pozycja, jaką wówczas Polska wywalczy sobie w Unii – co znajdzie również swój wyraz w rozliczeniach z budżetem UE – zależy od:

– stabilności politycznej i społecznej kraju oraz determinacji Polaków w swoistej pracy u podstaw na rzecz niwelowania dysproporcji rozwojowych i cywilizacyjnych, dzielących Polskę od starych państw UE;

– stopnia, w jakim Polska zdoła zdyskontować szanse, które pojawiły się wraz z akcesją; w ten sposób Polska może udowodnić, że jest w stanie efektywnie wykorzystać udzielane jej wsparcie;

– umiejętności poruszania się w sieci interesów poszczególnych państw oraz budowania sojuszy wokół ważnych dla Polski spraw, a także poszukiwania rozwiązań kompromisowych; dla wizerunku Polski na forum Unii Europejskiej jest ważne, aby Polska była postrzegana jako kraj, który nie ogranicza się tylko do obrony własnych interesów narodowych, ale jest również gotowy wnieść konstruktywny wkład w rozwój procesu integracji europejskiej.

dr Paweł Wieczorek

USTALENIA NIEKTÓRYCH KONTROLI

Marian Zaręba
Marian Paradowski

JAK WYKORZYSTUJEMY NADMORSKIE POŁOŻENIE KRAJU

Z danych Głównego Urzędu Statystycznego, a także z informacji rządowych wynika, że od kilkunastu lat polska gospodarka morska znajduje się w stanie regresu[1] . Za szczególnie niekorzystne należy uznać, że proces ten nie został zahamowany przed przystąpieniem Polski z dniem 1 maja 2004 r. do Unii Europejskiej (UE). Rozszerzenie Unii zaostrzyło bowiem konkurencję na krajowym i międzynarodowym rynku usług transportowych, stwarzając przez to dla podmiotów zaliczanych do sektora gospodarki morskiej zarówno dodatkowe zagrożenia, jak i nowe szanse rozwoju.

Stan gospodarki morskiej

Do symptomów postępującego regresu polskiej gospodarki morskiej należy przede wszystkim zaliczyć to, że w polskich stoczniach buduje się coraz mniej statków, narodowa bandera zanika na morzach i oceanach, znikomy jest udział przewozów promowych na Bałtyku, a polski brzeg morski ulega systematycznej degradacji. Zmniejsza się również zatrudnienie w przedsiębiorstwach związanych z gospodarką morską (w latach 1996–2003 zatrudnienie w tych podmiotach zmniejszyło się o około 24 tys. osób, tj. ze 113 tys. do 89 tys.[2]) oraz maleje udział nakładów inwestycyjnych w tym sektorze gospodarki w całości krajowych inwestycji (w 1996 r. udział ten wynosił 0,7%, natomiast w 2002 r. – 0,5%). Jedynie porty morskie odnotowały (po kilku latach spadku)

[1] Zob. *Rocznik Statystyczny Gospodarki Morskiej*, Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Szczecinie, Warszawa – Szczecin 2004 oraz *Informacja Rządu RP o stanie gospodarki morskiej* z 18 listopada 2003 r.

[2] Bez zatrudnienia w przedsiębiorstwach armatorskich.

niewielki wzrost obrotów ładunkowych, jednakże w tym samym czasie w portach innych krajów nadbałtyckich wystąpiła większa ich dynamika.

Polski przemysł okrętowy ma 5% udział w eksporcie, co stawia go na 3. miejscu listy największych krajowych eksporterów[3], mimo że od 1996 r. liczba oddanych do eksploatacji statków morskich oraz ich tonaż ciągle maleją (w 1996 r. oddano do eksploatacji 39 statków o tonażu 930 tys. DWT, a w 2003 r. – 14 statków o tonażu 478 tys. DWT). Złożoność produkcji okrętowej, której jednostkowa wartość przedmiotu inwestycji wynosi do kilkudziesięciu milionów USD, przy jednocześnie długim cyklu produkcyjnym powoduje, iż stocznie nie są w stanie samodzielnie ponosić ciężaru pełnego finansowania budowy statków. Przemysł okrętowy w państwach dalekowschodnich, Unii Europejskiej i Stanach Zjednoczonych wspierany jest mechanizmami bezpośredniej i pośredniej pomocy publicznej. Tymczasem w Polsce nie wypracowano form wsparcia przemysłu okrętowego, uznawanego za strategiczny sektor gospodarki z punktu widzenia utrzymania suwerenności żeglugowej i rozwoju technologicznego. Ponadto, przemysł okrętowy ma istotne znaczenie dla rynku pracy nie tylko w regionach nadmorskich, ale również w pozostałych. Przemysł ten tworzy bowiem miejsca pracy w przedsiębiorstwach pełniących rolę dostawców i kooperantów, zlokalizowanych na terenie całego kraju. Łączne zatrudnienie mające związek z funkcjonowaniem polskiego przemysłu okrętowego oceniane jest na 70-100 tys. osób[4].

Od kilkunastu lat zmniejsza się liczba statków krajowych armatorów oraz tonaż floty morskiej, co skutkuje spadkiem przewozów transportem morskim. W 2003 r. przewozy te – w porównaniu z 1996 r. – zmniejszyły się o 168 tys. ton, tj. o 0,7%, natomiast praca przewozowa (mierzona w tonomilach) zmniejszyła się aż o 40%. Uwagę zwraca fakt, iż w analogicznym okresie ogólnoświatowe przewozy towarów wzrosły o 24,6%, a praca przewozowa zwiększyła się o 23,2%. W 1991 r. krajowi armatorzy mieli 234 statki o nośności 4049 tys. DWT, a w 2001 r. – 110 statków o nośności 2229 tys. DWT. Od 2001 r. obserwuje się jednak powolny wzrost liczby statków i ich tonażu (na koniec 2003 r. krajowi armatorzy mieli 116 statków o nośności 2261 tys. DWT)[5]. Jednocześnie postępował szybki proces starzenia się floty polskich armatorów (w 1991 r. średni wiek statku wynosił 12 lat, w 2001 r. – 17 lat, a w 2003 r. – 19 lat).

Do niekorzystnych zjawisk dla krajowej gospodarki morskiej należy zaliczyć przyspieszony proces przeflagowywania polskich statków pod obce bandery (tzw. wygodne bandery), oferujące armatorom i marynarzom dogodne warunki fiskalne.

---

[3] Według *Informacji Rządu RP o stanie gospodarki morskiej*, op. cit.

[4] Jw.

[5] Morska flota handlowa wszystkich bander światowych na koniec 2003 r. wynosiła 89 899 statków. Najwięcej morskich statków handlowych pływało pod banderami: Japonii (7151), Panamy (6302), Stanów Zjednoczonych (6185), Rosji (4950) i Chin (3376). Natomiast wśród państw Unii Europejskiej najwięcej statków pływało pod banderą: Wielkiej Brytanii (1594), Grecji (1558), Włoch (1504) i Holandii (1313).

W praktyce armator krajowy tworzył spółki żeglugowe w krajach wygodnej bandery (np. Panama, Bahama, wyspy Marshalla) i w ten sposób unikał płacenia w kraju wysokich podatków i innych zobowiązań publicznoprawnych. W rezultacie systematycznie spadał udział statków polskich armatorów pod banderą narodową (z 93% na koniec 1993 r. do 41% na koniec 1999 r., do 22% na koniec 2001 r. i 17% na koniec 2003 r.). Od kilku lat nie przybywa również nowych statków pływających pod polską banderą. Tymczasem posiadanie własnej żeglugi morskiej ma m.in. pozytywny wpływ na opłacalność transakcji handlu zagranicznego (obniża jego koszty transportowe) oraz bilans płatniczy kraju (np. dodatnie saldo obrotów bieżących bilansu płatniczego z tytułu usług transportu morskiego w 2001 r. wyniosło 434 mln USD).

W związku z powyższym należy podkreślić, że od lat siedemdziesiątych poprzedniego wieku podobny proces miał miejsce wśród armatorów krajów Wspólnoty Europejskiej (WE), a później Unii Europejskiej. W ciągu ostatnich 25 lat udział floty handlowej pod banderami narodowymi krajów należących do tej organizacji zmniejszył się z 32% do 14%. Komisja Europejska (KE) już od 1989 r. podejmowała przedsięwzięcia zmierzające do powstrzymania omawianego procesu. Za główną przyczynę niskiej konkurencyjności floty, która ma charakter strukturalny, wobec statków pływających pod wygodnymi banderami Komisja uznała czynnik fiskalny. Dlatego też KE dopuściła m.in. możliwość:

– stosowania przyspieszonej amortyzacji statków;

– zastępowania zwykłego podatku dochodowego podatkiem tonażowym (tj. płatnym od wielkości statku);

– redukcji kosztów zatrudnienia (np. przez zaniechanie poboru całości lub części ubezpieczeń społecznych marynarzy zatrudnionych na pokładach statków);

– stosowania dopłat do nowo budowanych statków oraz dopłat do nakładów na bezpieczeństwo żeglugi i ochronę środowiska.

Podkreślenia wymaga fakt, że podatek tonażowy jest najważniejszym instrumentem polityki transportowej państw członkowskich UE wobec żeglugi morskiej. Podatek ten wprowadzono najpierw w Grecji, a następnie w Holandii, Niemczech, Wielkiej Brytanii, Danii, Hiszpanii, Finlandii i Irlandii. W 2002 r. Belgia i Francja podjęły decyzje o jego wprowadzeniu, a rząd włoski rozpatruje taką możliwość. Podatek tonażowy jest podatkiem zryczałtowanym, liczonym od pojemności netto statku, niezwiązanym z przychodami z eksploatacji statku morskiego. Przychody armatorów ze statków objętych podatkiem tonażowym nie podlegają opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób prawnych. W krajach UE, w których zastosowano zalecane przez KE formy pomocy dla armatorów, wystąpiło przerejestrowanie znaczącej liczby statków pod banderę narodową. Liczba statków średniorocznie wzrasta o 0,4%, a tonażowo – o 1,5%. Ponadto, w latach 1997–2001 flota bander narodowych została odnowiona, o czym świadczy spadek średniego wieku statku z 23 do 17 lat.

Polscy armatorzy nie wykorzystują również istniejących możliwości przewozów promowych na Bałtyku. Morze Bałtyckie jest największym na świecie rynkiem transportu promowego pasażerów, samochodów osobowych, autobusów i naczep oraz zajmuje drugie miejsce w przewozie samochodów ciężarowych. Tymczasem, udział przewozów realizowanych przez polskich armatorów w całym wolumenie przewozów promowych na Bałtyku wynosi zaledwie 1%. W 2002 r. polscy przewoźnicy promowi przewieźli łącznie około 950 tys. pasażerów, natomiast niemieccy – około 12 mln pasażerów, przy istniejących zdolnościach przewozowych do 18 mln rocznie. Armatorzy niemieccy przesunęli bowiem część tonażu promowego z zachodniej części kraju w rejon Rostocka i Sasnitz/Mukran. Podstawowym celem tych zmian jest przejęcie pełnej obsługi transportowej aglomeracji berlińskiej, a tym samym ograniczenie roli Świnoujścia, jako portu promowego obsługującego rynek Berlina. Tendencji tej towarzyszy także podejmowanie przez firmy niemieckie inicjatyw zmierzających do marginalizacji polskich terminali promowych, np. przez tworzenie nowych połączeń portów niemieckich (m.in. Rostock) z portami Finlandii i republik bałtyckich oraz z Kaliningradem[6]. W związku z tym do warunków dalszego funkcjonowania polskich armatorów na rynku promowym Morza Bałtyckiego należy zaliczyć konieczność wzmocnienia tonażowego oraz dokonania wymiany potencjału przewozowego, a w konsekwencji pozyskania niezbędnych środków finansowych. Niekorzystna sytuacja finansowa armatorów sprawia, iż istnieje duże prawdopodobieństwo, że nie będą oni w stanie – jako inwestorzy – podjąć stosownych działań inwestycyjnych na rzecz rozwoju floty.

Na polskim wybrzeżu Bałtyku usytuowanych jest 31 portów morskich, w tym trzy o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, tj. Gdańsk, Gdynia oraz Szczecin-Świnoujście. Ponadto funkcjonuje 38 przystani morskich. Porty o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej odróżnia od pozostałych, tzw. małych portów, zarówno skala przeładunków (koncentrują one ponad 90% wszystkich obrotów portowych), jak również odmienne podstawy prawno-organizacyjne systemu zarządzania tymi portami. Przedpolem polskich portów jest Morze Bałtyckie. Połączenia oceaniczne oferują bowiem megaporty Europy Zachodniej[7], powiązane siecią dowozową z mniejszymi portami, w tym bałtyckimi. Istotą zaplecza portów morskich jest sprawny i efektywny układ połączeń transportu lądowego (portem o największych przeładunkach na świecie w 2002 r. był Singapur – 335 mln ton). Takie czynniki jak położenie geograficzne czy głębokość akwenów portowych tracą na znaczeniu. Coraz większe znaczenie mają natomiast możliwości oferowania załadowcom multimedialnych operacji ładunkowych.

[6] Zob. strona internetowa Ministerstwa Infrastruktury, *Kierunki rozwoju żeglugi promowej na Bałtyku*, kwiecień 2003 r.

[7] W 2002 r.: Rotterdam 321 mln ton przeładunków, Antwerpia – 132 mln ton, Hamburg – 98 mln ton, Amsterdam – 70 mln ton, Le Havre – 68 mln ton.

Przeładunki w polskich portach morskich w ostatnich latach kształtowały się na poziomie około 50 mln ton. W 2003 r. nastąpił wzrost obrotów ładunkowych, ponieważ przeładowano 51,9 mln ton, tj. o 6% więcej niż w roku poprzednim. W 2003 r. obroty ładunkowe w największych polskich portach morskich wynosiły: Gdańsk – 21 631 tys. ton, Szczecin-Świnoujście – 17 651 tys. ton, Gdynia – 9 797 tys. ton, Police – 2 428 tys. ton, Kołobrzeg – 152 tys. ton, Elbląg – 147 tys. ton. Należy jednak nadmienić, iż np. w latach 1978–1979 przeładunki w polskich portach były znacznie większe i wynosiły po około 69 mln ton rocznie.

Zagrożenia i bariery rozwoju gospodarki morskiej

Wyniki kontroli w zakresie wykorzystania możliwości rozwojowych gospodarki morskiej[8], przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2004 r. wskazują, że głównym zagrożeniem dla rozwoju krajowych portów morskich są skutki opóźnień w usprawnianiu dostępu do tych portów od strony lądu. W rezultacie porty morskie, zwłaszcza o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, nie mają warunków do bezkolizyjnego dojazdu do nich ciężkiego transportu samochodowego oraz wyprowadzenia tego transportu z centrów miast portowych.

Z ustaleń kontroli wynika, że nie zrealizowano zamierzeń dotyczących budowy dróg i autostrad, przewidzianych w programie rządu RP pn. „Infrastruktura – klucz do rozwoju" ze stycznia 2002 r. W programie tym zakładano m.in. rozpoczęcie budowy autostrady A-1 (Gdańsk – Toruń – Łódź – Gliwice – Ostrawa), która w całości mieści się w układzie międzynarodowych korytarzy drogowych przebiegających przez Polskę oraz miałaby decydujący wpływ na podniesienie konkurencyjności i atrakcyjności portów w Gdańsku i Gdyni. Wybudowanie autostrady A-1 w istotny sposób poprawiłoby dostęp do tych portów, co sprzyjałoby rozwojowi transportu morskiego i zapobiegło utracie rynków dotychczas obsługiwanych. Po kontroli budowy autostrad, przeprowadzonej przez NIK w 2003 r.[9], minister infrastruktury zadeklarował zakończenie rozmów z koncesjonariuszem, tj. firmą GTC[10], do kwietnia 2004 r. Umowę o budowę odcinka autostrady A-1 Gdańsk – Nowe Marzy o długości 90 km minister podpisał z tą firmą dopiero 31 sierpnia 2004 r., a rozpoczęcie robót przewidziano na wiosnę 2005 r. W związku z tym, nierealne jest – w ocenie

[8] *Informacja o wynikach kontroli wykorzystania możliwości rozwojowych gospodarki morskiej*, NIK, Warszawa, styczeń 2005 r., nr ewid. 3/2005/P/04/071/KKT.

[9] *Informacja o wynikach kontroli budowy autostrad w Polsce*, NIK, Warszawa, grudzień 2003 r., nr ewid. 185/2003/P/03/066/KKT.

[10] Koncesji na budowę autostrady A-1 udzielił tej firmie w 1997 r. ówczesny minister transportu i gospodarki morskiej.

NIK – zakończenie budowy tej autostrady na odcinku Gdańsk – Grudziądz w 2007 r., co przewidziano w „Strategii rozwoju infrastruktury transportu na lata 2004–2006 i dalsze", przyjętej przez Radę Ministrów w lipcu 2003 r.

Istniejąca sieć drogowa charakteryzuje się niepełną wartością użytkową, głównie z powodu nieodpowiednich parametrów technicznych dróg i obiektów mostowych (np. szerokość drogi i dopuszczalna nośność) oraz degradacji technicznej. Na przykład, wiadukt Ku Ujściu w Gdańsku ma niedostateczną nośność, nawierzchnia drogowa na dojazdach do niego jest zniszczona, co wymusza korzystanie z alternatywnych połączeń do portu Gdańsk przez dzielnicę mieszkaniową Gdańsk Przeróbka. Stanowi to zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu oraz jest uciążliwe dla mieszkańców. Niezadowalający jest również dostęp od strony lądu do Portu Szczecin–Świnoujście. Zły stan infrastruktury drogowej związanej z obsługą tego portu jest m.in. skutkiem odstąpienia od planu budowy autostrady A-3. Tymczasem, na celowość realizacji takiej inwestycji w otoczeniu Portu Szczecin-Świnoujście, leżącego na najkrótszej drodze ze Skandynawii do środkowej i południowej Europy, może wskazywać fakt podejmowania inwestycji drogowych po zachodniej stronie granicy, poprawiających pozycję konkurencyjną portów niemieckich.

Negatywny wpływ na rozwój polskich portów morskich może mieć także szybsze tempo budowy autostrad A-2 i A-4 (równoleżnikowych) niż autostrady A-1 (południkowej). Wynika to z faktu, że ze względu na krótszy czas transportu, zwłaszcza rosnącego w ostatnich latach przewozu kontenerów, nadawcy będą prawdopodobnie kierować ładunki do portów Europy Zachodniej (np. Hamburga i Rotterdamu). Na takie decyzje nadawców istotny wpływ ma także aktualnie mniejszy stopień konteneryzacji w Polsce niż w innych krajach UE.

Jednym z istotnych czynników ograniczających konkurencyjność polskich portów morskich jest utrudniony dostęp do nich dla transportu kolejowego. Wprawdzie porty morskie o podstawowym znaczeniu dla gospodarki morskiej mają dobrze rozwinięte połączenia kolejowe, to jednak zły, a niekiedy nawet krytyczny stan techniczny linii kolejowych nie zapewnia sprawnego przewozu ładunków. Wynika to głównie z niewystarczającego finansowania przez Polskie Linie Kolejowe SA (PLK SA) modernizacji i utrzymania linii kolejowych. Na przykład:

– na linii kolejowej Gdynia-Chorzów, o długości 540 km, było 129 miejsc o łącznej długości 83 km, w których ze względu na zły stan torów ograniczono szybkość jazdy pociągów towarowych nawet do 30 km/h (na odcinkach o najlepszym stanie technicznym tej linii szybkość pociągów wynosi 120 km/h);

– w latach 2002–2003 Zarząd Morskiego Portu Gdańsk SA zwracał się do PLK SA z wnioskami o modernizację linii kolejowej Pruszcz Gdański – Port Północny oraz budowę mostu nad Martwą Wisłą; potrzebę tych prac uzasadniano zaangażowaniem Portu Północnego w budowę nowych terminali (kontenerowego i promowego), któ-

re stanowić będą istotne elementy infrastruktury portowej; wyrażano przy tym obawę, że transport kolejowy może się stać „wąskim gardłem" przewozowym; PLK SA poinformowały, że ze względu na szczupłość środków finansowych nie ma możliwości modernizacji tej linii przed 2006 r.

Niedostateczny stan techniczny dotyczy również torów kolejowych położonych w granicach portów morskich. Aktualnie infrastruktura kolejowa zlokalizowana jest na gruntach będących we władaniu wielu podmiotów, co oznacza rozmywanie się odpowiedzialności za należyte utrzymanie tej infrastruktury. PLK SA, nie będąc właścicielem gruntów, na których położone są tory portowe, nie wykonuje żadnych modernizacji ani remontów, co powoduje postępującą degradację ich stanu technicznego (np. w porcie Szczecin-Świnoujście prawie 100% portowego układu torowego wymaga pilnej naprawy, której koszt oceniany jest na około 45 mln zł). W związku z tym operatorzy portowi zmuszeni są do finansowania z własnych środków remontów umożliwiających utrzymanie przejezdności. Potrzeba uregulowania własności gruntów i infrastruktury kolejowej na terenie portów morskich znana była ministrowi właściwemu do spraw transportu i gospodarki morskiej od kilkunastu lat (tj. od 19 października 2001 r. ministrowi infrastruktury, a wcześniej ministrowi transportu i gospodarki morskiej). Próby zmiany tego stanu podejmowano już od 1991 r., jednak dopiero w trakcie niniejszej kontroli NIK zintensyfikowano w Ministerstwie Infrastruktury działania zmierzające do uregulowania tej kwestii.

Poważną barierą konkurencyjności polskich portów morskich jest niezadowalający pod względem sprawności i nowoczesności stan techniczny pozostałych elementów infrastruktury portowej[11]. W portach o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej wskaźnik zużycia infrastruktury portowej wynosił około 70%, a analiza ich potencjału usługowego, w porównaniu z innymi portami bałtyckimi, wskazuje na opóźnienia w stosowaniu nowoczesnych technologii, zwłaszcza w zakresie przeładunku kontenerów, ro-ro[12] i obsługi ruchu promowego. Do podstawowych problemów istniejącej infrastruktury portowej należą zbyt płytkie baseny portowe, niedostateczne dopuszczalne obciążenia nabrzeży oraz szczupłe zaplecze nabrzeży przeładunkowych[13]. W tej sytuacji negatywnie należy ocenić występowa-

[11] Infrastruktura portowa – akweny portowe oraz ogólnodostępne obiekty, urządzenia i instalacje związane z funkcjonowaniem portu.

[12] Ro-ro transport – takiego określenia używa się w odniesieniu do ładunków toczonych, takich jak przyczepy lub urządzenia mechaniczne i inne. Statki tego typu mogą również przewozić kontenery. „Ro-rowiec" (ang. *roll on- roll of* – wtaczać, wytaczać) – morski statek ro-ro, to statek służący do przeładunku drobnicy bez użycia dźwigów, za pomocą pojazdów kołowych wjeżdżających i wyjeżdżających przez wrota i rampy na rufie lub burcie.

[13] Na przykład, degradacja techniczna infrastruktury portowej oraz niewydolny układ drogowy uniemożliwiają rozwój wolnego obszaru celnego w Gdańsku. Wyłączone jest bowiem jedno z dwóch nabrzeży, co znacznie ogranicza możliwość obsługi statków

nie stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości przy realizacji inwestycji portowych. Na przykład:

– Do czasu zakończenia kontroli nie został wykorzystany przez Zarząd Morskiego Portu Szczecin-Świnoujście SA kredyt inwestycyjny Banku Światowego (w wysokości 11,7 mln euro) na rozbudowę infrastruktury w Porcie Szczecin. Realizacji tych budów nie rozpoczęto, natomiast łączny koszt obsługi tego kredytu (odsetki) w latach 2001–2003 wyniósł około 526 tys. zł. W wypadku rezygnacji z tego kredytu oprócz ponoszonych kosztów obsługi trzeba będzie doliczyć poniesione koszty uzyskania gwarancji Skarbu Państwa spłaty kredytu (około 917 tys. zł), jak i koszty jednorazowej prowizji pobranej przez BŚ za udzielenie tego kredytu (117 tys. zł. euro[14]).

– Nieprawidłowości na etapie realizacji budowy Terminalu Promowego Westerplatte w Porcie Gdańsk polegały m.in. na braku kompleksowych założeń techniczno-ekonomicznych oraz rzetelnej analizy efektywności planowanego przedsięwzięcia. W konsekwencji, zarówno zakres tej inwestycji, jak i jej koszty były kilkakrotnie weryfikowane, a w okresie od zawieszenia regularnej linii pasażerskiej (październik 2003 r.) przez duńskiego przewoźnika (DFDS Seaways A/S Kopenhaga) do czasu zakończenia kontroli nie był wykorzystany ten nowoczesny terminal pasażerski. Poza tym funkcjonowanie terminalu napotykało trudności z powodu niewydolnego układu komunikacyjnego na jego przedpolu oraz braku możliwości równoległej obsługi więcej niż jednego statku.

Jedną z barier rozwoju polskich portów morskich jest także wielopodmiotowa struktura własności gruntów i infrastruktury portowej. Zarządy portów morskich, zarówno o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, jak i pozostałych, gospodarują jedynie na części gruntów i infrastruktury portowej (np. Zarząd Morskiego Portu Gdańsk SA władał 22% terenów w granicach portu, Zarząd Morskiego Portu Elbląg SA – tylko 3% gruntów i 8% infrastruktury portowej)[15]. Pozostawanie poza władaniem zarządów portów znacznych terenów stwarza trudności przy prognozowaniu, programowaniu i planowaniu rozwoju, w tym uniemożliwia wybór optymalnych rozwiązań inwestycyjnych[16]. Ustalono również, że likwidacja podmio-

[14] Z powodu niezakończenia procedury przetargowej, nie nastąpiła jeszcze fizyczna realizacja projektu. Pierwsze postępowanie przetargowe z grudnia 2001 r. zostało unieważnione przez Bank Światowy, ponieważ uzyskane ceny ofertowe w znaczący sposób przekroczyły zaplanowany budżet na realizację inwestycji. Na podstawie zredukowanego zakresu rzeczowego Zarząd Portu wszczął w czerwcu 2003 r. drugie postępowanie ofertowe, które – do czasu zakończenia kontroli – nie zostało sfinalizowane.

[15] Jest to sprzeczne z podstawowym celem ustawy z 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (t.j. DzU z 2002 r., nr 110, poz. 967, ze zm.), zgodnie z którym infrastruktura portowa powinna mieć charakter użyteczności publicznej, tzn. być dostępna na równych prawach dla wszystkich użytkowników.

[16] Na przykład, z powodu ograniczeń przestrzennych Zarząd Morskiego Portu Szczecin-Świnoujście musiał ograniczyć powierzchnię projektowanego Zachodniopomorskiego Centrum Logistycznego o 25%. Zarząd Portu nie miał wystarczających środków na wykupienie gruntów, a Gmina Szczecin nie wyraziła zgody na wniesienie tych gruntów aportem do spółki zarządzającej portem.

tów gospodarczych działających na terenie portów, zwłaszcza małych, skutkowała dalszą dezintegracją zarządzania gruntami i infrastrukturą portową[17].

Niezależnie od powyżej omówionych zagrożeń i barier, istotne są dla krajowych podmiotów funkcjonujących w sektorze gospodarki morskiej również zagrożenia zewnętrzne wynikające z narastającej konkurencji zagranicznych portów, przewoźników i spedytorów. Charakterystycznym przykładem może być przechwytywanie ładunków, w tym kontenerów (dotychczas obsługiwanych przez porty krajowe) i kierowanie ich do portów w Hamburgu i Rotterdamie za pośrednictwem połączeń kolejowych z Polski do Niemiec i Holandii. Wzrasta również konkurencja dynamicznie rozwijających się portów wschodniobałtyckich (np. w latach 1998–2002 przeładunki w Kłajpedzie wzrosły o 63%, w Rydze – o 35%, a w Tallinie – o 51%).

Wzrostowi przeładunków w polskich portach morskich nie sprzyjają m.in. uciążliwe procedury granicznych odpraw towarów. Niejasne, nieskoordynowane z unijnymi standardami przepisy i procedury kontrolne coraz skuteczniej zniechęcają do robienia interesów w Polsce. Zagranicznych kontrahentów odstrasza także dążenie do natychmiastowego egzekwowania należności celnych i podatkowych (np. Niemcy wygrywają z naszymi urzędami, stwarzając możliwość odprowadzenia VAT dopiero po 45 dniach). Po wejściu Polski do Unii Europejskiej przedsiębiorcy mają jednak możliwość wybierania sobie miejsca odprawy granicznej. W związku z tym niektórzy klienci agencji celnych wycofują się z Polski i coraz częściej na miejsce odpraw wybierają Hamburg czy Rotterdam, a nawet urzędy na Litwie. Niewystarczające do sprawnej i skutecznej kontroli granicznej jest wyposażenie morskich przejść granicznych, ponieważ m.in. brakuje urządzeń stacjonarnych do kontroli skażeń promieniotwórczych, do wykrywania narkotyków i do kontroli autentyczności dokumentów uprawniających do przekroczenia granicy. Istotną przyczyną tych braków są nieprecyzyjne i przestarzałe przepisy prawne w zakresie finansowania utrzymania morskich przejść granicznych. Szczególnie dotyczy to rozporządzenia Rady Ministrów z 28 maja 1991 r. w sprawie określenia zakresu obowiązków organów zobowiązanych do utrzymywania przejść granicznych oraz źródeł finansowania tych przedsięwzięć, a także określenia organów zobowiązanych do osadzania i utrzymywania znaków granicznych na morskich wodach wewnętrznych[18].

Niekorzystnym zjawiskiem wydaje się także wewnątrzkrajowa konkurencja polskich portów morskich, czego przykładem może być rywalizacja portów w Gdańsku i Gdyni (oddalonych o 20 km) w budowie terminali kontenerowych, a także postulaty środowisk związanych ze Świnoujściem rozdzielenia portów w Szczecinie i Świnoujściu, które aktualnie funkcjonują jako jeden zespół portowy.

---

[17] Na przykład 8 czerwca 2001 r. syndyk masy upadłościowej Przedsiębiorstwa Połowów i Usług Rybackich „Kuter" sprzedał osobie fizycznej działkę o powierzchni 2 m^2, stanowiącą część Nabrzeża Gdańskiego, co może uniemożliwić wykorzystanie tego nabrzeża dla funkcji portowych.

[18] DzU nr 49, poz. 215.

Istotnym ograniczeniem w poprawie konkurencyjności polskich portów morskich może być zapewnienie odpowiedniego poziomu finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych. Aktualny poziom wydatków na utrzymanie infrastruktury portowej w gotowości technicznej i eksploatacyjnej, przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa i ochrony portów, jest niewystarczający z punktu widzenia potrzeb inwestycyjnych kształtowanych przez zmianę modelu transportowego i warunków rynkowych. Zarządy portów ponoszą bowiem wysokie koszty stałe z tytułu posiadania majątku trwałego o dużej wartości oraz prowadzenia działalności na rozległym terenie. Tylko port Gdynia (według opracowań programowych) może wygenerować zasoby finansowe, wystarczające do realizacji przedsięwzięć infrastrukturalnych na własnym terytorium.

Polityka rządu wobec gospodarki morskiej

Z ustaleń ostatniej, jak i z wcześniejszych kontroli NIK[19] wynika, że główną przyczyną regresu gospodarki morskiej oraz niewykorzystania szans nadmorskiego położenia Polski był wieloletni brak spójnej polityki morskiej państwa oraz niepodejmowanie we właściwym czasie stosownych decyzji strategicznych, sprzyjających rozwojowi tej gospodarki. W rezultacie następowało pogarszanie się konkurencyjności zarówno polskich portów, jak i polskich armatorów oraz przedsiębiorstw przemysłu morskiego. Kolejne rządy opracowywały programy rozwoju gospodarki morskiej, które nie były jednak konsekwentnie realizowane.

Dużą nadzieję na powstrzymanie regresu gospodarki morskiej budziły pewne działania rządu po wyborach w 2001 r. Przygotowano bowiem dokumenty rządowe, w których zostały określone przedsięwzięcia na rzecz poprawy funkcjonowania gospodarki morskiej. Do takich dokumentów należy przede wszystkim zaliczyć opracowania: „Infrastruktura – klucz do rozwoju" (załącznik do „Strategii gospodarczej rządu" z 29 stycznia 2002 r.), „Raport o stanie gospodarki morskiej", „Sektorowy program operacyjny – transport" oraz „Informacja rządu RP o stanie gospodarki morskiej". W tym ostatnim dokumencie podano m.in., że „...Program rządu stworzył warunki przełamania regresu gospodarki morskiej, jaki ostro się zarysował w latach

[19] Zob.: *Informacja o wynikach kontroli działalności administracji publicznej odpowiedzialnej za gospodarowanie zasobami morskiej infrastruktury technicznej*, NIK, Warszawa, grudzień 1997 r., nr DTL-41002-97; *Informacja o wynikach kontroli realizacji ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich*, NIK, Warszawa, październik 1999 r., nr DTL-41009/98; *Informacja o wynikach kontroli gospodarowania terenami i infrastrukturą portową*, NIK, Szczecin, kwiecień 2003 r., nr LSZ-41050-02; *Informacja o wynikach kontroli ochrony brzegów morskich*, NIK, Warszawa, czerwiec 2004 r., nr KKT-41002/03.

1998–2001. Zgodnie z tym programem, minister właściwy do spraw gospodarki morskiej podejmie różnorodne działania zmierzające m.in. do zwiększenia konkurencyjności portów morskich na krajowym i europejskim rynku usług transportowych i logistycznych..."

Z ustaleń kontroli NIK wynika natomiast, że rząd RP nie zrealizował jednak podstawowego zadania „Strategii gospodarczej", a mianowicie nie stworzył dla gospodarki morskiej warunków działania podobnych do istniejących w krajach Unii Europejskiej. Przede wszystkim rząd (w tym minister właściwy do spraw gospodarki morskiej) nie stworzył polskim armatorom oraz portom morskim ekonomicznych, organizacyjnych i prawnych warunków funkcjonowania, a zwłaszcza skutkujących powrotem statków polskich armatorów pod banderę narodową. Ponadto rząd nie wdrożył systemu finansowania przez armatorów krajowych zakupu nowych statków w stoczniach polskich, nie dokonał konsolidacji krajowej żeglugi promowej, nie opracował i nie wdrożył nowego modelu zatrudnienia i pracy na morskich statkach handlowych o polskiej przynależności, nie przeprowadził reorganizacji funkcjonowania administracji morskiej oraz nie zapewnił wystarczających środków budżetowych na finansowanie rozwoju infrastruktury portowej[20] i infrastruktury zapewniającej dostęp do portów od strony lądu dla transportu kolejowego i samochodowego.

Powrotowi statków polskich armatorów pod banderę narodową miało sprzyjać wprowadzenie podatku tonażowego. Za wprowadzeniem tego podatku przemawiały także względy ekonomiczne, ponieważ posiadanie floty narodowej pozytywnie wpływa na rozwój przemysłu morskiego oraz na dochody budżetu państwa. Tymczasem dotychczasowe działania rządu, w tym ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej, w zakresie wprowadzenia podatku tonażowego okazały się nieskuteczne. Opracowanie projektu ustawy o podatku tonażowym rozpoczęto w 2002 r. zakładając, że podatek ten zostanie wprowadzony od 1 stycznia 2004 r. Do czasu zakończenia kontroli nie dokonano nawet ostatecznych uzgodnień międzyresortowych projektu stosownej ustawy. Należy nadmienić, że na etapie uzgodnień minister infrastruktury ograniczył swoją działalność w zasadzie do wystosowania pisma interwencyjnego do ministra finansów, informując o ujemnych skutkach niewprowadzenia omawianego podatku.

W zakresie przygotowania projektu nowej ustawy o zatrudnieniu i pracy marynarzy na morskich statkach handlowych o polskiej przynależności stwierdzono, że opracowane w 2002 r. założenia do takiej ustawy nie zostały uzgodnione na forum Zespołu Trójstronnego ds. Żeglugi i Rybołówstwa Morskiego. W marcu 2004 r. opracowano w Ministerstwie Infrastruktury (MI) kolejne założenia, a w sierpniu tego

[20] W latach 2000-2003 faktyczne finansowanie infrastruktury portowej z tego źródła było znacznie niższe niż potrzeby określone na etapach projektowania budżetu państwa i zaspokajało od 27,7% do 33,5% tych potrzeb.

roku powstał projekt ustawy, jednak był on dalece niekompletny i wymagał gruntownego przepracowania. Potrzeba taka wynikała również z toczących się prac w Międzynarodowej Organizacji Pracy nad skonsolidowaną konwencją, których efekty powinny znaleźć odzwierciedlenie w nowej ustawie o zatrudnieniu i pracy na morskich statkach handlowych. Aktualne zaawansowanie prac nad projektem przedmiotowej ustawy nie gwarantuje zatem szybkiego wprowadzenia w życie (w omawianym zakresie) stosownych przepisów.

Rząd nie wdrożył systemu finansowania przez armatorów krajowych zakupów nowych statków w stoczniach polskich (np. przez uruchomienie tanich kredytów, funduszy inwestycyjnych itp.). Bezskuteczne okazały się działania podejmowane przez MI w celu pozyskania wykonawcy „Opracowania założeń do systemu finansowania przez armatorów krajowych zakupu statków w polskich stoczniach z wykorzystaniem funduszy inwestycyjnych i poręczeń Skarbu Państwa oraz innych instrumentów finansowych i prawnych". Również i ta forma wsparcia gospodarki morskiej nie będzie więc mogła być szybko wdrożona.

W sytuacji niedoboru środków budżetowych szansę na poprawę stanu infrastruktury portowej, zwłaszcza zapewniającej dostęp do portów, daje możliwość wykorzystania funduszy pomocowych UE, tj. Funduszu Spójności oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Stwierdzono jednak, że rząd nie stworzył prawnych warunków do możliwie szybkiego uruchomienia tych środków. Minister infrastruktury nie wydał bowiem w wymaganym terminie[21] (w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego i ministrem właściwym do spraw finansów publicznych) rozporządzenia w sprawie trybu składania i wzoru wniosku o dofinansowanie realizacji projektów ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz wzoru umowy o dofinansowanie w ramach „Sektorowego programu operacyjnego – transport" (SPO-T). Do wydania tego rozporządzenia zobowiązywały ministra infrastruktury przepisy art. 28 ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o narodowym planie rozwoju[22]. Wejście w życie przepisów przywołanego rozporządzenia, będącego niezbędnym i koniecznym warunkiem poprzedzającym uruchomienie funduszy pomocowych nastąpiło dopiero w grudniu 2004 r.[23]

---

[21] Zgodnie z rozporządzeniem prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (DzU nr 100, poz. 908), rozporządzenie powinno wejść w życie z dniem wejścia w życie ustawy, na podstawie której jest ono wydane.

[22] DzU nr 116, poz. 1206.

[23] Według stanu ze stycznia 2005 r., w ramach SPO-T na lata 2004–2006 w zakresie finansowania infrastruktury portowej oraz komunikacyjnej w miastach portowych zaakceptowano 8 wniosków o łącznej wartości kosztorysowej 618 mln zł, z czego koszty współfinansowane ze środków pomocowych określono na łączną kwotę 415 mln zł. Ponadto, w procesie oceny znajdowały się jeszcze dwa wnioski. Barierą realizacji inwestycji może okazać się jednak sprawność i fachowość przygotowania projektów realizacji inwestycji.

Nie został zrealizowany wniosek sejmowej Komisji Infrastruktury, skierowany do prezesa Rady Ministrów[24], w sprawie potrzeby reorganizacji funkcjonowania administracji morskiej. Aktualnie, stosownie do art. 38 ust. 1 ustawy z 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej[25], organami administracji morskiej są minister właściwy do spraw gospodarki morskiej (jako naczelny organ administracji morskiej) oraz dyrektorzy urzędów morskich (jako terenowe organy administracji morskiej). Ukształtowana prawie pięćdziesiąt lat temu struktura terenowych organów administracji morskiej w postaci trzech, niezależnych od siebie urzędów (tj. w Gdyni, Słupsku i Szczecinie) nie odpowiada potrzebom wynikającym z aktualnych uwarunkowań zewnętrznych i nie gwarantuje zdolności administracyjnej do podejmowania jednolitych, skoordynowanych i skutecznych działań w polskich obszarach morskich. Wprawdzie w Ministerstwie Infrastruktury rozpoczęto stosowne prace nad reorganizacją tej administracji przez opracowanie projektu nowelizacji wymienionej ustawy, jednak 6 września 2004 r. podjęto decyzję o wstrzymaniu działań w tym zakresie[26].

Znamiennym wyznacznikiem „troski" rządu o funkcjonowanie gospodarki morskiej może być działalność Międzyresortowego Zespołu ds. Gospodarki Morskiej, jako organu opiniodawczego prezesa Rady Ministrów. Do zadań tego Zespołu, powołanego 20 marca 2002 r. zarządzeniem nr 34 prezesa RM, należało m.in. dokonywanie oceny stanu gospodarki morskiej, opiniowanie projektów programów i planów rozwoju tego sektora, opiniowanie projektów dokumentów rządowych dotyczących gospodarki morskiej oraz inicjowanie i koordynowanie prac związanych z rozwiązywaniem problemów gospodarki morskiej. Ustalono, że zespół odbył tylko jedno posiedzenie (w styczniu 2003 r.), z którego nawet projekt protokołu nie został zatwierdzony przez przewodniczącego (obowiązek taki wynikał z wymienionego zarządzenia prezesa RM). Praktycznie więc zespół ten nie funkcjonował. Dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. w sierpniu 2004 r., minister infrastruktury stworzył warunki do reaktywowania prac zespołu, tj. desygnował nowego przewodniczącego oraz wystąpił do ministrów, których przedstawiciele powinni zasiadać w zespole, o ich wyznaczenie.

Jednym z nielicznych sukcesów rządu w okresie objętym kontrolą było opracowanie projektu ustawy o ochronie brzegów morskich, mającej na celu zapewnić stabilne finansowanie zadań w zakresie ochrony polskiego wybrzeża Bałtyku[27].

---

[24] Przedstawiony w dezyderacie nr 5 z 10 czerwca 2003 r.

[25] T.j. DzU z 2003 r., nr 153, poz. 1502, ze zm.

[26] Zaznaczyć przy tym należy, iż podjęte w 2000 r. przez Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej próby reorganizacji administracji morskiej także zostały zaniechane.

[27] Łączna długość polskiego wybrzeża wraz z brzegami wód wewnętrznych (tj. Zalewu Szczecińskiego i Zalewu Wiślanego) wynosi 843 km, w tym długość brzegów otwartego morza – 500 km. Polski brzeg Bałtyku niemal na całej długości narażony jest na niszczycielskie działanie morza. Proces niszczy-

W latach 1998–2002 wydatki budżetowe na ochronę brzegów morskich stanowiły zaledwie 39% uzasadnionych potrzeb. Jednocześnie mała była skuteczność administracji morskiej w pozyskiwaniu innych niż budżet państwa źródeł finansowania tej ochrony (m.in. ze źródeł pomocowych, od gmin nadmorskich i przedsiębiorców działających na wybrzeżu, jako beneficjentów nadmorskiej lokalizacji. W powyższym okresie kwota nakładów na ochronę brzegów morskich ze źródeł pozabudżetowych wyniosła zaledwie 900 tys. zł i stanowiła 1% ogólnej kwoty nakładów na ten cel.

Przyjęta przez Sejm RP ustawa z 28 marca 2003 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich"[28] stwarza na najbliższe 20 lat finansowe warunki do realizacji zadań związanych z ochroną brzegów morskich[29]. Nakłady z budżetu państwa na realizację zadań programowych nie mogą być w poszczególnych latach mniejsze niż 25,5 mln zł. Konieczne jest zatem pozyskanie środków pozabudżetowych, w wysokości do 44% planowanych nakładów, tj. średniorocznie około 20 mln zł. W związku z tym minister infrastruktury zobowiązał dyrektorów urzędów morskich do pozyskiwania pozabudżetowych środków na finansowanie zadań objętych „Programem". W budżecie państwa na 2004 r. na ochronę brzegów morskich ustalono wydatki w kwocie 26 mln zł i środki te zostały w całości wykorzystane. Niezadowalająca była natomiast skuteczność dyrektorów urzędów morskich w pozyskiwaniu pozabudżetowych źródeł finansowych. Urząd Morski w Szczecinie w ogóle zaniechał starań o pozyskanie takich środków, a Urząd Morski w Gdyni czynił starania o ich pozyskanie z Europejskiego Banku Inwestycyjnego (na zabezpieczenie klifu w Jastrzębiej Górze) oraz zawarł porozumienie z gminą miasta Jastarnia w sprawie modernizacji dróg gminnych prowadzących do plaż nadmorskich. Urząd Morski w Słupsku zawarł porozumienie z gminą Ustronie

cielskiego oddziaływania na brzeg, zwłaszcza na odcinkach klifowych (o długości około 80 km) potęgowany był jednocześnie przez nieuregulowaną gospodarkę wodną i ściekową wielu miejscowości nadmorskich. Od dłuższego czasu obserwuje się niebezpieczne zjawisko postępującej erozji brzegu morskiego i zaniku plaż. W ciągu ostatnich 100 lat średnie roczne tempo cofania się brzegu morskiego wynosiło 8 cm, natomiast w ostatnich latach tempo to zwiększyło się i wynosi 0,2-1,5 m rocznie. Zwiększało się zagrożenie powodziami sztormowymi. Straty lądu spowodowane erozją morską przekroczyły 22 ha/rok i ciągle rosną. Jednocześnie następuje szybki wzrost zagospodarowania wybrzeża, zwłaszcza w pasie przylegającym bezpośrednio do morza. W pasie przybrzeżnym, obejmującym 0,5% powierzchni kraju, stale zamieszkuje 4% ludności Polski. Charakterystycznym przykładem niszczycielskiego działania morza na wybrzeże mogą być ruiny kościoła w Trzęsaczu (koło Niechorza), jeszcze dwa wieki temu kościół znajdował się prawie 2 km od brzegu morza. Rozwojowi gospodarczemu i demograficznemu na tych terenach nie towarzyszył jednak niezbędny postęp we wdrażaniu rozwiązań techniczno-organizacyjnych zapewniających ochronę brzegów morskich. Postępująca degradacja brzegów morskich stwarza zatem istotne zagrożenie dla bezpieczeństwa powodziowego terenów przybrzeżnych, dla opartego na turystyce bytu mieszkańców tych terenów oraz dla cennego przyrodniczo środowiska strefy brzegowej.

[28] DzU nr 67, poz. 621.

[29] Przy łącznych nakładach 911 mln zł (w cenach 2001 r.), pochodzących z budżetu państwa i środków pozabudżetowych.

Morskie w sprawie dofinansowania odtworzenia plaż (w kwocie 400 tys. zł) oraz uzyskał środki (40 tys. zł) od Wojska Polskiego na zabezpieczenie brzegu morskiego w Wicku Morskim. Administracja morska pozyskała więc niewiele pieniędzy spoza budżetu, co znacznie odbiegało od zamierzeń. Ustalono, że jedną z przyczyn takiej sytuacji była niewystarczająca aktywność i nieprzygotowanie organizacyjne pracowników urzędów morskich do przygotowania stosownych projektów i wniosków o uzyskanie na ten cel środków pomocowych.

Wnioski pokontrolne

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, dalsza zwłoka w podjęciu działań na rzecz poprawy ekonomicznych i technicznych warunków funkcjonowania polskich portów morskich oraz krajowych przedsiębiorstw armatorskich może doprowadzić do całkowitego zaniku narodowej floty oraz marginalizacji znaczenia gospodarki morskiej w polskiej gospodarce. W związku z tym Najwyższa Izba Kontroli dostrzega pilną potrzebę podjęcia działań zmierzających do poprawy warunków funkcjonowania gospodarki morskiej. Realizacja tego celu wymaga od prezesa Rady Ministrów m.in. rzetelnego monitorowania i nadzoru nad działalnością właściwych ministrów w zakresie wykonywania przez nich zadań mających wpływ na funkcjonowanie gospodarki morskiej, które określono w stosownych programach rządowych, a od ministra infrastruktury, tj. ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej oraz do spraw transportu:

– podjęcia działań zmierzających do stworzenia polskim podmiotom sektora gospodarki morskiej warunków funkcjonowania porównywalnych z warunkami istniejącymi w innych krajach UE;

– zapewnienia podmiotom działającym w sektorze gospodarki morskiej prawnych i organizacyjnych warunków do skutecznego wykorzystania unijnych środków pomocowych;

– priorytetowego traktowania w programach rozwoju transportu drogowego i kolejowego potrzeb wynikających z usprawnienia dostępu do portów morskich od strony lądu;

– opracowania oraz wdrożenia takiego modelu funkcjonowania terenowej administracji morskiej, który zapewniłby zdolność tej administracji do podejmowania jednolitych, skoordynowanych i skutecznych działań na polskich obszarach morskich.

Należy podkreślić, iż ustalenia kontroli NIK i wypływające z niej wnioski są zbieżne z oceną sejmowej Komisji Infrastruktury, zawartą w uchwalonym 29 lipca 2004 r. dezyderacie nr 9 do prezesa Rady Ministrów w sprawie konieczności opracowania przez rząd polityki i strategii morskiej państwa. W dezyderacie tym m.in.

stwierdzono, że „...Środowiska polityczne i gospodarcze związane z morzem wielokrotnie, na różnych forach, także w Sejmie, zgłaszały potrzebę wprowadzenia aktywnej polityki państwa w stosunku do gospodarki morskiej oraz konieczność opracowania oficjalnego dokumentu rządowego, który by ją określał. Złożoność i współzależność systemowa gospodarki morskiej wymaga określonych działań regulacyjnych państwa. Potrzeba sformułowania polityki i strategii morskiej wynika także z faktu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej oraz stosunku władz unijnych do 'przemysłów morskich', jak się nazywa w Unii sektory gospodarki związane z morzem... Zachodzi pilna potrzeba opracowania polskiej polityki i strategii mającej na celu długookresową ochronę interesów narodowych w tej dziedzinie gospodarki oraz korzyści płynących z położenia Polski nad Morzem Bałtyckim..."

dr Marian Zaręba
wicedyrektor Departamentu Komunikacji
i Systemów Transportowych w NIK

mgr Marian Paradowski
Departament Komunikacji i Systemów
Transportowych w NIK

Tadeusz Dziuba
Edmund Waśko

GOSPODAROWANIE ODPADAMI KOMUNALNYMI W DUŻYCH MIASTACH

Dane statystyczne dotyczące gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce wskazują na istotne opóźnienia w dochodzeniu do standardów Unii Europejskiej. Główny Urząd Statystyczny[1] odnotował, że w stosunku do ilości wszystkich zebranych odpadów w Polsce nadmierna jest ilość odpadów gromadzonych na składowiskach. Na krajowych składowiskach gromadzono bez mała 100% zebranych odpadów, podczas gdy wskaźnik ten w krajach Unii był przeciętnie prawie o połowę niższy i wyniósł 54,4% (od 45,9% we Francji do 61,3% w Hiszpanii)[2]. Różnica ta jest miarą zaniedbań infrastrukturalnych, zwłaszcza w dziedzinie selektywnej zbiórki odpadów jako czynnika umożliwiającego efektywny odzysk i powtórne przetwarzanie wielu składników zawartych w masie odpadów komunalnych.

Wobec takiej sytuacji polityka ekologiczna państwa w Polsce – w odniesieniu do odbierania, zbierania, transportowania, segregowania i unieszkodliwiania odpadów komunalnych – została ukierunkowana na minimalizację ilości odpadów gromadzonych na składowiskach, a tym samym na odzysk surowców i ponowne ich wykorzystanie oraz na unieszkodliwianie odpadów niewykorzystanych w sposób bezpieczny dla życia i zdrowia ludzi oraz niegroźny dla środowiska naturalnego.

---

[1] *Ochrona środowiska 2003*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2003.

[2] Zaznaczyć przy tym należy, że w Polsce zbiera się mniej odpadów niż w krajach Unii Europejskiej. W 2000 r. ilość odpadów komunalnych zebranych w Polsce wyniosła 316 kg w przeliczeniu na jednego mieszkańca, podczas gdy średnia w krajach Unii Europejskiej 535 kg (np. 531 kg we Francji i 520 kg w Hiszpanii).

Instrumentem realizacji tej polityki są uregulowania prawne. Celem omawianej kontroli[3] była ocena skuteczności stosowania obowiązujących unormowań[4] w realizacji polityki ekologicznej w odniesieniu do gospodarowania odpadami komunalnymi. Kontrolą objęto gospodarowanie odpadami w dużych miastach (będących powiatami grodzkimi) w latach 2002–2003.

Rozwiązania systemowe

System gospodarowania odpadami komunalnymi zobowiązuje:

1. Właścicieli nieruchomości – do zbierania odpadów z terenu tych nieruchomości do odpowiednich urządzeń (stosownie do wymagań określonych uchwałami właściwych rad gmin) i pozbywania się odpadów w sposób zgodny z obowiązującymi unormowaniami, przede wszystkim za pośrednictwem przedsiębiorców upoważnionych do takiej działalności.

2. Podmioty trudniące się odbieraniem, zbieraniem i transportem odpadów – do:

– wykonywania tych czynności w sposób zapewniający odpowiedni standard sanitarny, techniczny i organizacyjny, stosownie do warunków określonych przepisami oraz wymaganiami i zezwoleniami, wydawanymi – w wypadku dużych miast – przez ich prezydentów;

– prowadzenia ewidencji rodzajowej i ilościowej odebranych i zebranych odpadów;

– przekazywania zebranych odpadów w ściśle wyznaczone miejsca, w których są one w sposób właściwy odzyskiwane albo unieszkodliwiane.

3. Podmioty trudniące się odzyskiem lub unieszkodliwianiem odpadów – do:

– wykonywania tych czynności – w określonych miejscach i w ramach dopuszczonych metod – w sposób zapewniający właściwy standard sanitarny, techniczny i organizacyjny, stosownie do warunków określonych przepisami oraz zezwoleniami, które wydają albo wojewodowie, albo – w wypadku dużych miast – prezydenci;

– ewidencjonowania przyjmowanych odpadów pod względem rodzajowym i ilościowym, ze względu na ich pochodzenie oraz sposób zagospodarowania.

---

[3] *Informacja o wynikach kontroli organizacji gospodarowania odpadami komunalnymi w dużych miastach,* Delegatura NIK w Poznaniu, Poznań 2003 (nr ewid. 170/2004/P/04/162/LPO).

[4] Przede wszystkim zawarte w ustawach: z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (DzU nr 132, poz. 622, ze zm.); z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (DzU nr 62, poz. 628, ze zm.); z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (DzU nr 62, poz. 627, ze zm.); z 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie innych ustaw, a także w przepisach wykonawczych do nich.

W gospodarowaniu odpadami, a zatem również odpadami komunalnymi, obowiązuje priorytet dla segregowania odpadów nadających się do odzysku, który dotyczy wszystkich posiadaczy odpadów. Tym samym unieszkodliwianiu powinny być poddawane odpady po dokonaniu selekcji.

Wyniki kontroli NIK wskazują na to, że opisany system gospodarowania odpadami komunalnymi realizowany był w sposób ułomny.

Odbieranie odpadów komunalnych od ich wytwórców

Pozytywnie należy ocenić to, że na terenie wszystkich 10 kontrolowanych miast (Gdańsk, Lublin, Łódź, Płock, Poznań, Radom, Rzeszów, Siedlce, Szczecin, Wrocław) uchwalono szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku i że we wszystkich tych gminach sprawdzano rzetelność wywiązywania się właścicieli nieruchomości z nałożonych na nich obowiązków dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi. Stwierdzono jednak pewne uchybienia, a mianowicie: w 3 miastach (Lublin, Radom, Szczecin) przez dłuższy czas – nawet ponad dwa lata – obowiązywały zasady utrzymania czystości i porządku niedostosowane do zmian wprowadzonych do przedmiotowych przepisów w 2001 r., a w 4 miastach (Lublin, Radom, Szczecin, Wrocław) nie wyposażono nieruchomości w pojemniki do selektywnego gromadzenia odpadów.

Służby miejskie kontrolowały właścicieli nieruchomości, co przynosiło pożyteczne efekty dla funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Przykładowo w latach 2002–2003 pracownicy urzędu miasta oraz straży miejskiej w Łodzi przeprowadzili kontrole 52 349 posesji, w wyniku których skierowano 37 wniosków do sądu grodzkiego i nałożono 1675 mandatów karnych na łączną kwotę 116,1 tys. zł. Z kolei w Gdańsku straż miejska podjęła 3392 interwencje wobec właścicieli nieruchomości (którzy nie wywiązali się z obowiązku utrzymania czystości i porządku) i w następstwie tego skierowała 17 wniosków do sądu grodzkiego i nałożyła 226 mandatów karnych na łączną kwotę 14,3 tys. zł; ponadto straż miejska przeprowadziła 2047 kontroli pod kątem posiadania przez właścicieli nieruchomości umów na odbiór odpadów, stwierdzając ich brak aż w 982 wypadkach (konsekwencją tych kontroli było doprowadzenie do zawarcia takich umów, wymaganych przepisami prawa[5]).

[5] Tak stanowi art. 5 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zbieranie i transport odpadów komunalnych

System gospodarowania odpadami komunalnymi funkcjonował wadliwie w odniesieniu do zbierania i transportowania odpadów komunalnych. Odpowiedzialnością za to obarczyć należy zarówno prezydentów i właściwe służby urzędów miast, jak i przedsiębiorców zajmujących się przedmiotową działalnością.

Prezydenci 3 miast (Łodzi, Płocka i Rzeszowa) nie opracowali wymagań dla przedsiębiorców ubiegających się o świadczenie usług w zakresie zbierania lub transportowania odpadów komunalnych. Nie tylko naruszono przez to przepisy[6], lecz przede wszystkim nie określono niezbędnego standardu świadczenia tych usług i publicznie nie ogłoszono warunków ubiegania się o ich świadczenie. Poza tym w 7 miastach (Gdańsku, Lublinie, Łodzi, Poznaniu, Radomiu, Siedlcach, Szczecinie) prezydenci wydawali tym przedsiębiorcom zezwolenia niespełniające wymagań określonych przepisami[7]. Zaznaczyć przy tym należy, iż NIK zbadała 410 zezwoleń (co stanowiło 81,5% wszystkich zezwoleń wydanych w kontrolowanych miastach), stwierdzając nieprawidłowości w 114 zezwoleniach. Prezydenci wydali zatem z naruszeniem prawa więcej niż 1/4 zezwoleń. Naruszenia w zezwoleniach dotyczących odbierania odpadów komunalnych[8] polegały m.in. na niewskazaniu miejsc odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych (25 przypadków) oraz niezbędnych zabiegów z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej wymaganych po zakończeniu działalności (63 przypadki), a w zezwoleniach dotyczących prowadzenia działalności w zakresie zbierania lub transportu odpadów[9] na nieokreśleniu miejsc zbierania odpadów oraz obszarów prowadzenia działalności (19 przypadków). Ponadto w 7 miastach (Lublin, Łódź, Płock, Poznań, Radom, Rzeszów, Wrocław) w bardzo ograniczonym i niepełnym zakresie kontrolowano u przedsiębiorców przestrzeganie obowiązków określonych przepisami i zezwoleniami – a mianowicie w latach 2002–2003 przeprowadzono od 1 do 10 kontroli, zaś w Siedlcach kontroli takich służby miejskie nie dokonały w ogóle. Można uznać za znamienne to, że służby miejskie organizowały bardzo dużo kontroli właścicieli nieruchomości, a nie decydowały się na kontrolowanie w niezbędnym zakresie niewielkiego kręgu przedsiębiorców trudniących się odbieraniem, zbieraniem i transportem odpadów komunalnych. Stan taki należy ocenić negatywnie, tym bardziej że ustalenia tych nielicznych kontroli przedsiębiorców wskazywały na istotne naruszanie przez nich warunków określonych w przepisach i zezwoleniach. Polegały one w szczególności

---

[6] Patrz: art. 7 ust. 3 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach.

[7] Chodzi o przepisy: art. 9 ust. 1 i 1a ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach i art. 28 ust. 5 ustawy o odpadach.

[8] Wydawanych na mocy art. 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

[9] Wydawanych na mocy art. 28 ustawy o odpadach.

na okresowym prowadzeniu działalności bez zezwoleń oraz na nieewidencjonowaniu odbieranych odpadów i niesporządzaniu sprawozdań z gospodarki odpadami.

Aż 9 przedsiębiorców spośród 31 objętych kontrolą NIK (zatem prawie co trzeci) rozpoczęło lub okresowo prowadziło działalność w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi bez zezwoleń. Stanowiło to wykroczenie i podlegało karze określonej w przepisach dotyczących gospodarowania odpadami[10], a mimo to prezydenci 5 miast, w których przedsiębiorcy ci działali (Lublin, Poznań, Siedlce, Szczecin, Wrocław), tolerowali taki stan rzeczy. Wobec żadnego z tych przedsiębiorców władze miast nie zastosowały przewidzianych prawem sankcji. Co szósty spośród kontrolowanych przedsiębiorców, a więc 5 z nich, przekazywało odpady komunalne na składowiska niewskazane w zezwoleniach wydanych przez prezydentów 3 miast (Łodzi, Poznania i Szczecina). Aż 10 skontrolowanych przedsiębiorców z 5 miast (Lublin, Łódź, Poznań, Radom, Wrocław), a więc również co trzeci, nie wywiązywało się z ustawowego obowiązku ewidencjonowania odbieranych i zbieranych odpadów[11]. Nie sporządzali oni kart przekazania odpadów, a brak takiej ewidencji w zasadzie uniemożliwiał monitorowanie obrotu odpadami komunalnymi (możliwość śledzenia obrotu odpadami utrudnia przedsiębiorcom ich wywożenie na składowiska niedozwolone albo nielegalne). Poza tym władze publiczne nie miały przez to pełnej informacji o gospodarowaniu odpadami[12].

Władze kontrolowanych miast i przedsiębiorcy świadczący tam usługi w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi (Gdańsk, Lublin, Łódź, Płock, Poznań, Radom, Rzeszów, Szczecin, Wrocław) w nikłym stopniu zaangażowali się w selektywną zbiórkę odpadów komunalnych. W latach 2002–2003 w Gdańsku odzyskano odpowiednio 0,5% i 0,4% wszystkich zebranych odpadów, w Rzeszowie 1% i 1,1%, w Płocku 2,9% i 2,7%, w Radomiu 1,2% i 5,1%. W Lublinie selektywną zbiórkę rozpoczęto dopiero we wrześniu 2003 r., odzyskując 1,7% całej masy zebranych odpadów. Jedynie w Siedlcach osiągnięto stosunkowo wysoki poziom odzysku, wynoszący 21,1% w 2002 r. i 23,1% w 2003 r. Warto dodać, że zwiększając w tych latach rozmiary selektywnej zbiórki więcej niż o 1/10, jednocześnie obniżono tam koszty tej zbiórki o ponad 7%, a przychody z tego tytułu zwiększono prawie o 1/3. W 4 pozostałych miastach (Łódź, Poznań, Szczecin, Wrocław) nie można było ocenić rozmiarów selektywnej zbiórki, ponieważ brakowało tam kompletnych danych o rodzajach i ilościach zebranych odpadów komunalnych. Udział selektywnie ze-

[10] Patrz: art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 70 pkt 6 ustawy o odpadach.

[11] Przewidzianego art. 36 ust. 1-9 ustawy o odpadach.

[12] Przykładowo: w wymienionym na wstępie opracowaniu Głównego Urzędu Statystycznego podano, że w Poznaniu zebrano łącznie 423 tys. Mg (czyli ton) odpadów w 2002 r., podczas gdy w planie gospodarki odpadami tego miasta podano liczbę 220,5 tys. Mg, a z niepełnej ewidencji prowadzonej w urzędzie miasta wynikało, iż zebrano 164,7 tys. Mg.

branych odpadów przez poszczególnych, objętych kontrolą NIK przedsiębiorców wynosił od 0,03% do 11,1% w latach 2002–2003. Generalnie rzecz biorąc, w daleko niewystarczającym zakresie i ze zbyt małą dynamiką[13] prowadzono selektywną zbiórkę odpadów komunalnych.

Składowiska odpadów

Pozytywnie natomiast należy ocenić działania skontrolowanych jednostek zarządzających składowiskami odpadów. Funkcjonowały one na podstawie ważnych pozwoleń na ich użytkowanie, instrukcji eksploatacji składowisk oraz zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów. Generalnie przestrzegano warunków określonych w tych zezwoleniach i przepisach prawa. Stwierdzono jednak wypadki przyjmowania odpadów od firm, które nie miały stosownych zezwoleń, a także od osób fizycznych. Jednostki zarządzające składowiskami prawidłowo prowadziły ilościową i jakościową ewidencję odpadów. Stwierdzono jedynie rozbieżności pomiędzy danymi wynikającymi z ewidencji a danymi zawartymi w informacjach przedkładanych gminom i marszałkom województw (w 4 miastach – Lublinie, Płocku, Szczecinie i Wrocławiu).

Podsumowanie

W łańcuchu podmiotów uczestniczących w obrocie odpadami komunalnymi, składającym się z: wytwórców odpadów (pierwotnych posiadaczy odpadów), przedsiębiorców świadczących usługi w zakresie odbierania, zbierania i transportowania odpadów oraz podmiotów prowadzących składowiska odpadów – najwięcej nieprawidłowości stwierdzono w związku z działalnością przedsiębiorców i relacjami pomiędzy nimi a władzami publicznymi odpowiedzialnymi za realizację systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Odpowiednie władze samorządowe wykazywały znacznie większą nieporadność w relacjach z tymi przedsiębiorcami i tolerancję dla ich nielegalnych lub nierzetelnych działań, niż w relacjach z wytwórcami odpadów komunalnych (właścicielami nieruchomości) albo podmiotami prowadzącymi składowiska odpadów. Z tego właśnie powodu przewidziany w przepisach prawa system gospodarowania odpadami komunalnymi nie działał dostatecznie poprawnie.

[13] O niewielkim tempie zmian świadczy też to, że w skontrolowanych miastach wskaźnik odzyskania odpadów był zbliżony do ogólnokrajowego wskaźnika segregacji odpadów z 2000 r. W „Krajowym planie gospodarki odpadami" podano, że segregację odpadów prowadziło wówczas ok. 30% gmin, średnio odzyskując 1,2% całości wytworzonych odpadów komunalnych.

W następstwie kontroli NIK wystosowała wnioski do prezydentów miast o:

– sformułowanie i podanie do publicznej wiadomości wymagań, jakie powinni spełniać przedsiębiorcy prowadzący działalność w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi;

– określanie w zezwoleniach na prowadzenie działalności w zakresie gospodarki odpadami wszystkich wymagań wynikających z obowiązujących przepisów;

– skuteczne egzekwowanie od przedsiębiorców wykonywania przez nich działalności zgodnie z udzielanymi zezwoleniami i obowiązującymi unormowaniami;

– kontrolowanie rzetelności prowadzenia przez przedsiębiorców ewidencji i sprawozdawczości w zakresie gospodarki odpadami.

Zarówno do prezydentów miast, jak i przedsiębiorców zajmujących się odbieraniem, zbieraniem lub transportowaniem odpadów komunalnych, Izba skierowała wnioski o podjęcie skutecznych działań na rzecz rozszerzenia selektywnej zbiórki odpadów.

Należy też zauważyć, że osiągnięcie celów dotyczących nowoczesnego gospodarowania odpadami komunalnymi oraz sprawne realizowanie w tym zakresie systemu przewidzianego w przepisach prawa wymaga działań informacyjnych i edukacyjnych, ukierunkowanych na kształtowanie pożądanych zachowań wszystkich uczestników obrotu odpadami komunalnymi. Działania takie powinny zostać podjęte przez organy i urzędy samorządowe, na które nałożono obowiązki związane z gospodarką odpadami komunalnymi.

dr Tadeusz Dziuba
mgr Edmund Waśko
Delegatura NIK w Poznaniu

Piotr Zientara

THATCHERYZM: IMPLIKACJE DLA POLSKI

Nie ulega wątpliwości, iż Anglia to ojczyzna liberalizmu i wolności gospodarczej. To właśnie tam publikowali swe dzieła tacy klasycy leseferyzmu, jak A. Smith czy D. Ricardo[1]. Angielscy ekonomiści dowodzili, iż ingerencja państwa w procesy gospodarcze jest nie tylko niewskazana, ale przede wszystkim szkodliwa. To wolny rynek, a nie arbitralne działanie rządu, zapewnia optymalną alokację rzadkich zasobów[2]. Wskazywali, że nadmierna redystrybucja dochodu w formie transferów socjalnych ma, w większości wypadków, demoralizujący i demotywujący wpływ na ubogich. To wolna jednostka – kierowana „niewidzialną ręką rynku" i nieskrępowana obciążeniami podatkowymi – dążąc do realizacji swych egoistycznych interesów, przyczynia się do bogacenia się całego społeczeństwa. Państwo powinno ograniczyć się do ochrony indywidualnej wolności – definiowanej jako swoisty obszar wolny od ingerencji innych[3] – i inwestycji infrastrukturalnych.

W rezultacie wolna gra rynkowa i indywidualna przedsiębiorczość stały się fundamentem ówczesnego porządku polityczno-gospodarczego. Co więcej, leseferyzm umożliwił dynamiczny przebieg rewolucji przemysłowej, która – na skutek postępującej industrializacji – spowodowała spektakularne przyspieszenie wzrostu gospodarczego (w latach 1820–1870 dochód *per capita* wzrastał rocznie o 1,2%[4]) i dramatyczne zmiany społeczne (masowe migracje ze wsi do miast, powstanie nowej klasy społecznej – proletariatu). W połowie XIX w. Wielka Brytania była jedynym

[1] W tym miejscu należy oddać sprawiedliwość francuskim fizjokratom z F. Quesneyem na czele, którzy jako pierwsi opowiedzieli się przeciw interwencjonizmowi państwa. W przeciwieństwie do klasyków angielskich nie stworzyli oni jednak spójnej doktryny, opartej na teoretyczno-filozoficznych przesłankach.

[2] A. Smith: *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, t. 1, Warszawa 1954, s. 45-46.

[3] Zob. L. Balcerowicz: *Toward the Limited State*, Washington 2003, s. 14.

[4] L. Balcerowicz: *Pytania na wagę złota*, „Wprost" nr 35, 29 VIII 2004 r., s. 42.

globalnym mocarstwem gospodarczym, w którym produkowano prawie 100% wszystkich maszyn działających na świecie. Do 1873 r. brytyjscy przedsiębiorcy zainwestowali za granicą 1 miliard funtów[5], a Londyn stał się międzynarodowym centrum finansowo-handlowym.

Niemniej jednak już w latach osiemdziesiątych dziewiętnastego stulecia pojawiły się pierwsze oznaki kryzysu. Okazało się, że robotnicy angielscy byli mniej wydajni niż ich koledzy z Niemiec i Stanów Zjednoczonych. Słabo wykształceni i wrogo nastawieni do nowych technologii i innowacji, skutecznie blokowali wszelkie zmiany w dziedzinie zarządzania i organizacji produkcji, skupiając się – pod wpływem propagandy coraz silniejszych związków zawodowych – na ochronie miejsc pracy. Nic więc dziwnego, iż angielskie firmy zaczęły przegrywać z amerykańską i niemiecką konkurencją, co przyczyniło się do wzrostu bezrobocia na nienotowaną wcześniej skalę. Wkrótce też Anglia utraciła status potęgi gospodarczej, zaś doświadczenia szybko rozwijających się Niemiec i Ameryki, gdzie państwo – w myśl koncepcji F. Lista i G. Schmollera[6] – odgrywało o wiele większą rolę w procesach gospodarczych[7], podały w wątpliwość celowość i skuteczność leseferyzmu.

Gdy klasyczne środki zawiodły w obliczu traumatycznych następstw wielkiego kryzysu lat 1929–1933 (masowe bezrobocie), krytyka liberalizmu nasiliła się. Tym, który najdobitniej dowodził, iż interwencja rządu w gospodarkę jest nieodzowna, był J.M. Keynes[8]. Brytyjski ekonomista odrzucił prawo Saya i zdolność mechanizmu rynkowego do realizacji pełnego zatrudnienia. Twierdził, iż układ gospodarczy może osiągnąć równowagę przy niepełnym wykorzystaniu czynników[9], toteż państwo musi mieć wpływ na wielkość oszczędności, konsumpcji i inwestycji. Idea interwencjonizmu państwowego i stymulowania globalnego popytu zaczęła zatem być postrzegana jako panaceum i warunek *sine qua non* prawidłowego funkcjonowania gospodarki oraz sprawiedliwego podziału dochodu.

Po 1945 r., wraz z nacjonalizacją strategicznych przemysłów (z górnictwem na czele) i rozwojem *welfare state*, nastąpiła bezprecedensowa intensyfikacja etatyzacji, której bezpośrednim skutkiem było ograniczenie wolności ekonomicznej. Transfery socjalne i dotacje dla nierentownych przedsiębiorstw państwowych oznaczały podwyższenie podatków i pozapłacowych kosztów pracy, a ekspansja państwa – mnożenie przepisów i biurokracji. Towarzyszył temu wzrost siły i przywilejów związków zawodowych, szczególnie aktywnych i dobrze zorganizowanych w znacjonalizowanych kopalniach, hutach i portach.

---

[5] P. Johnson: *Historia Anglików*, Gdańsk 1995, s. 297.

[6] Najbardziej wpływowych reprezentantów szkoły historycznej.

[7] Na przykład przez protekcjonizm.

[8] H. Landreth, D. Colander: *Historia myśli ekonomicznej*, Warszawa 1998, s. 667-683.

[9] J.M. Keynes: *Ogólna teoria zatrudnienia, pieniądza i procentu*, Warszawa 1985, s. 404.

Warto zauważyć, iż już w 1906 r. brytyjskie organizacje pracownicze wywalczyły sobie swoistą ochronę przed odpowiedzialnością karną w czasie akcji strajkowych – tzw. immunitety (*immunities*), które faktycznie stawały je ponad prawem[10]. Z czasem organizacje związkowe przeforsowały restrykcyjne normy prawa pracy, które nie tylko nadmiernie chroniły zatrudnionych (i uniemożliwiały zwolnienie działaczy związkowych), ale również nakładały obowiązek przynależności do danego związku branżowego dla wszystkich chcących tam pracować (np. górnicy musieli należeć do Ogólnokrajowego Związku Górników). Wielu teoretyków (m.in. S. Petro, F.A. von Hayek) uważało, iż praktyka ta, zwana *closed shop*, godziła w wolność jednostki i podstawowe zasady państwa prawa[11].

Po okresie boomu lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych – tzw. powojennego keynesowskiego cudu, w czasie którego wysokie zatrudnienie szło w parze z relatywnie niską inflacją – zaczęły pojawiać się symptomy poważnego kryzysu. Wielkie państwowe molochy były deficytowe i kosztowały brytyjskiego podatnika miliony funtów rocznie. Pobudzanie globalnego popytu, oznaczające wysokie deficyty budżetowe i silne impulsy inflacyjne, okazało się mało skuteczne, a kraj zaczął być trapiony przez stagflację. W 1975 r. gwałtownemu spadkowi PKB (minus 0,4%) towarzyszyła bardzo wysoka inflacja (25%) i rosnący deficyt (6,5% PKB)[12].

Nieelastyczny rynek pracy, wysokie podatki oraz wszechobecna biurokracja oddziaływały negatywnie na indywidualną przedsiębiorczość i drastycznie osłabiły konkurencyjność całej gospodarki. Jednym słowem, interwencjonistyczno-kolektywistyczny model gospodarczy zawodził: w latach siedemdziesiątych Wielka Brytania – najbardziej uprzemysłowione i najszybciej rozwijające się mocarstwo pierwszej połowy XIX w. – była nazywana „chorym człowiekiem Europy".

Te negatywne zjawiska legły u podstaw odrodzenia się liberalnej myśli ekonomicznej. Monetaryzm, klasyczna szkoła w makroekonomii czy ekonomia podażowa były reakcją na dominujący paradygmat keynesowski. R. Lucas, M. Friedman czy A. Laffer postulowali walkę z inflacją i ograniczenie dyskrecjonalnej ingerencji państwa (wzmocnienie mechanizmu rynkowego), obniżenie obciążeń podatkowych i uelastycznienie rynku pracy, przywrócenie dyscypliny fiskalnej i zainicjowanie procesów prywatyzacyjnych, pobudzenie indywidualnej przedsiębiorczości i zwalczanie monopoli. Nawiązując do klasyków, wskazywali na niekorzystne, demoralizujące oddziaływanie *welfare state* na mentalność jednostki.

Jednakże wszelkie próby wolnorynkowych reform były skutecznie blokowane przez radykalnie usposobione związki zawodowe, chronione przez immunitety.

---

[10] B. Webb, S. Webb, *The History of Trade Unionism*, London 1950, s. 606; C.G. Hanson: *Taming Trade Unions. A Guide to the Thatcher Government's Employment Reform 1980-1990*, London 1991, s. 21-22.

[11] F. A. von Hayek: *The Constitution of Liberty*, Chicago 1960, s. 11; S. Petro: *The Labor Policy of the Free Society*, New York 1957, s. 25.

[12] D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch: *Ekonomia*, t. 2, Warszawa 1992, s. 81, s. 224, s. 261.

W 1980 r. F. A. von Hayek napisał, że dla Wielkiej Brytanii „nie ma ratunku, jeśli nie odbierze się związkom zawodowym ich przywilejów”[13]. Szczególnie agresywną i roszczeniowo nastawianą organizacją był kierowany przez charyzmatycznego A. Scargilla[14] wspomniany już Ogólnokrajowy Związek Górników, który przez lata wymuszał praktyki protekcjonistyczne i subsydia rządowe dla chronicznie deficytowego górnictwa[15]. Na przykład, w latach 1965–1972 dofinansowanie górnictwa wyniosło 724,2 mln funtów[16], a w 1969/1970 strata netto sektora – 26,3 mln funtów[17]. Co więcej, związek był tak potężny, że wpływał na wyniki wyborów powszechnych i *de facto* kształtował politykę gospodarczą brytyjskich rządów. To właśnie górniczy związkowcy przeprowadzili w latach 1972, 1974, 1981 spektakularne strajki[18], pod wpływem których kolejne gabinety rezygnowały z programu reform i planów restrukturyzacyjnych, a E. Heath przegrał wybory w 1974 r. Politycy (szczególnie laburzyści) stali się więc zakładnikami liderów związkowych[19].

Postawa górników była jednak czymś więcej niż tylko obroną miejsc pracy i spowalnianiem restrukturyzacji sektora. W rzeczywistości opór związkowy był walką o zachowanie starego, quasi-socjalistycznego modelu ekonomicznego: przemysł węglowy był bastionem interwencjonizmu państwowego, ignorującego rachunek ekonomiczny w imię kolektywizmu i sprawiedliwości społecznej (w ramach której wszyscy podatnicy utrzymywali kopalnie) i jednocześnie petryfikującego zastane struktury. Dlatego też – po 1979 r., kiedy Margaret Thatcher doszła do władzy i postanowiła wprowadzić w życie koncepcje nurtu neoliberalnego – musiała stawić czoło w głównej mierze górnikom, którzy – pod wpływem A. Scargilla i jego haseł zakorzenionych w marksowskiej ideologii walki klas – byli zdeterminowani zachować *status quo*. Konflikt z organizacjami pracowniczymi przybrał więc formę starcia o nowy, liberalny ład społeczno-ekonomiczny.

Co gorsza, sytuacja ekonomiczna uległa gwałtownemu pogorszeniu – w latach 1980–1981 PKB zmniejszył się o 1-2%, bezrobocie przekroczyło 10%, a inflacja utrzymywała się na poziomie 15%[20]. Rok później dług sektora publicznego wynosił 11 mld funtów[21]. Przeciwstawiając się jednak – w duchu teorii Keynesa –

[13] F.A. von Hayek: *1980s Unemployment and the Unions*, London 1980, s. 58.

[14] I. MacGregor, R. Tyler: *Enemies Within. The Story of the Miners' Strike, 1984-85*, London 1986, s. 153, 157; M. Crick: *Scargill and the Miners*, London, 1985, s. 64.

[15] W. Ashworth: *A History of British Coal Industry. A Nationalised Industry 1942-1982*, Oxford 1986, s. 320-325.

[16] National Coal Board, *Report and Accounts 1971/1972*, London 1972, s. 25.

[17] National Coal Board, *Report and Accounts 1969/1970*, London 1970, s. 12.

[18] Zob.: P. Jachowicz: *Strajki w górnictwie w świetle polityki gospodarczej rządów brytyjskich z lat 1972-1985* [w:],,Biuletyn IGS", SGH, XLI nr 1-4, Warszawa 1997.

[19] Zob.: *Lord Scanlon of Davyhulme*, „The Economist" nr 8361, 7 II 2004 r., s. 81.

[20] D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, op. cit., s. 244, 261.

[21] M. Thatcher: *Lata na Downing Street*, Gdańsk 1995, s. 115.

pokusie zwiększenia wydatków publicznych i drukowania pustego pieniądza, aby stymulować popyt, a tym samym przezwyciężyć recesję, Żelazna Dama zdecydowała się przede wszystkim zdusić inflację[22]. Uważała, za M. Friedmanem, że niestabilność cen ma niezwykle niekorzystny wpływ na gospodarkę[23] (w 1981 r. 364 ekonomistów podpisało się pod listem otwartym adresowanym do M. Thatcher, dowodząc, iż jej polityka doprowadzi do katastrofy).

Będąc zdeklarowaną przeciwniczką socjalizmu, pani premier podkreślała rolę indywidualnej odpowiedzialności, wolnej konkurencji, prywatnej własności i podażowej strony gospodarki[24]. Negowała rzekome pozytywne aspekty kolektywizmu, interwencjonizmu państwowego i (wymuszonego przez związkowców) sztywnego rynku pracy[25]. Utrzymywanie deficytowych znacjonalizowanych molochów oznaczało marnotrawstwo pieniędzy podatnika. Tak jak L. von Mises i F.A. von Hayek, była świadoma zagrożeń wynikających z ekspansji państwa i zamierzała ograniczyć jego wpływ[26].

Nadrzędnym celem jej polityki było „uwolnienie" i stymulacja prywatnej przedsiębiorczości oraz podniesienie konkurencyjności brytyjskiej gospodarki i przyciągnięcie inwestycji zagranicznych (warto zaznaczyć, że w 1984 r. Wielka Brytania była obok Irlandii, najbiedniejszym krajem ówczesnej EWG[27]). By to osiągnąć, postawiła na deregulację, demonopolizację, prywatyzację, dyscyplinę budżetową, drastyczne ograniczenie biurokracji, obniżkę podatków i pozapłacowych kosztów pracy, uelastycznienie rynku pracy (w myśl zasady „łatwo zatrudnić, łatwo zwolnić") i likwidację umów zbiorowych (*collective bargaining*)[28]. Jednym słowem, w pełni opowiedziała się za wolnym rynkiem[29].

Wiedząc, że związkowcy będą gwałtownie przeciwstawiać się wprowadzeniu liberalnych zmian, postanowiła przede wszystkim – co godne podkreślenia – w sposób stopniowy znieść przywileje związków zawodowych (przez tzw. *Employment Acts* z lat 1980–1990). Dzięki temu i niezachwianej determinacji, udało się jej pokonać górników, którzy w latach 1984–1985 zorganizowali masowy strajk[30], protestując przeciwko restrukturyzacji sektora. Ta porażka – osłabiając cały ruch związkowy

[22] Jw., s. 111-112.

[23] Zob.: M. Friedman, R. Friedman: *Wolny wybór*, Kraków 1988, s. 276-287.

[24] M. Holmes: *Thatcherism. Scope and Its Limits*, London 1989, s. 3-10.

[25] Por.: A. Bruce: *Margaret Thatcher: A Study in Power*, London 1984.

[26] L. von Mises: *Human Action*, New Haven 1949, s. 716-732; F.A. von Hayek: *The Constitution*…, op. cit., s. 253-292.

[27] *Too rich for a rebate,* „The Economist" nr 8383, 10 VII 2004 r., s. 32.

[28] C.G. Hanson, op. cit., s. 59.

[29] C. Johnson: *The Economy under Mrs Thatcher 1979-1990*, London 1991, s. 270-279.

[30] Zob.: P. Jachowicz: *Wpływ strajku górników w latach 1984-1985 na ekonomiczną sytuację górnictwa w Wielkiej Brytanii* [w:] *Studia i prace Kolegium Ekonomiczno-Społecznego*, zeszyt 2, s. 101-119, SGH, Warszawa 2002.

i stanowiąc swoistą cezurę w najnowszej historii Zjednoczonego Królestwa – umożliwiła M. Thatcher wprowadzenie szeroko zakrojonych reform wolnorynkowych, które w opinii wielu komentatorów[31] przyczyniły się do stworzenia nowoczesnego modelu społeczno-gospodarczego.

Mimo utraty władzy przez M. Thatcher w 1990 r., kolejne rządy (czy to konserwatystów, czy laburzystów) w mniejszym lub większym stopniu kontynuowały jej liberalną politykę. W rezultacie, w 2004 r. Wielka Brytania zajęła bardzo wysokie, siódme miejsce w corocznym rankingu wolności ekonomicznej Heritage Foundation (Stany Zjednoczone zostały sklasyfikowane dopiero na dwunastym!)[32]. Znalazło to odzwierciedlenie w bardzo dobrej kondycji brytyjskiej gospodarki (co było zwłaszcza widoczne w porównaniu ze „sklerotycznymi" gospodarkami Niemiec czy Francji).

Jeszcze w latach 1983–1990 powstało ponad 3 mln miejsc pracy[33]. W 1989 r. – pierwszy raz w ciągu dwudziestu lat – pojawiła się nadwyżka budżetów w wysokości 1% PKB, a wydatki publiczne zmniejszono z 44% PKB w 1985 r. do 37,6% PKB w 1989 r.[34] Sprzedaż państwowych przedsiębiorstw przyniosła 34 mld funtów, a liczba drobnych akcjonariuszy wzrosła z 2,5 mln (7% populacji) w późnych latach siedemdziesiątych do 11 mln (25% populacji) we wczesnych latach dziewięćdziesiątych.

W drugim kwartale 2004 r. brytyjski PKB zwiększył się o 3,7% w skali roku, w czasie gdy w Niemczech o 1,5% (o 0,2% do stycznia)[35]. Bezrobocie w Zjednoczonym Królestwie było rekordowo niskie (4,7 %), a w Niemczech i Francji oscylowało wokół 10% (odpowiednio 10,5% i 9,8%)[36]. W latach 1993–2003 liczba miejsc pracy u naszych zachodnich sąsiadów zwiększyła się jedynie o 0,2% rocznie[37]. Co ważniejsze jednak, w 2002 r. brytyjski PKB *per capita* mierzony siłą nabywczą wyniósł 28 tys. dolarów, a niemiecki i francuski – 25,9 tys. i 27,2 tys. dolarów[38].

M. Thatcher doskonale wiedziała, że w obliczu głębokich zmian paradygmatycznych i schyłku tradycyjnych gałęzi przemysłu, ekonomiczny model oparty na teoriach Keynesa i elementach ideologii socjalistycznej stracił rację bytu. W erze postępującej globalizacji tylko elastyczna, wysoce konkurencyjna gospodarka, oparta na wolności ekonomicznej, indywidualnej przedsiębiorczości i sektorze usług, dawała gwarancje na szybki wzrost gospodarczy i redukcję bezrobocia. Radykalni

---

[31] Por.: D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch: *Makroekonomia*, III edycja, Warszawa 2003, s. 352-353; P. Johnson, op. cit., s. 439-440.

[32] Pierwsze miejsce zajął Hong Kong, a ostatnie Korea Północna.

[33] M. Thatcher: *Lata*…, op. cit., s. 599.

[34] H. Ćwilkiński: *Polityka gospodarcza*, Gdańsk 2004, s. 110.

[35] *Economic and financial indicators*, "The Economist" nr 8386, 31 VII 2004 r., s. 84.

[36] Jw.

[37] *How to pep up Germany's economy*, „The Economist" nr 8374, 8 V 2004 r., s. 71-73.

[38] OECD [on-line], *GDP per capita 2002*, Paryż; dostępne na stronie <www.oecd.org> .

związkowcy byli ucieleśnieniem starego, nieefektywnego systemu, który – gdyby przetrwał – oznaczałby zastopowanie rozwoju i zubożenie całego społeczeństwa.

W tym kontekście, nieuchronnie nasuwa się kwestia analogii, *toutes proportions gardées*, pomiędzy gospodarką brytyjską a sytuacją w Polsce. W 1989 r. L. Balcerowicz – tak jak M. Thatcher 10 lat wcześniej – podjął się niezwykle trudnego zadania zreformowania całkowicie niewydolnego systemu. Podobnie jak pani premier, L. Balcerowicz postanowił najpierw zdławić inflację, a potem zainicjować budowę prawdziwie wolnorynkowej gospodarki.

Po 1991 r. jednakże, pod naciskiem ruchu związkowego (który, na skutek swej roli w obaleniu reżimu komunistycznego, stał się znaczącą siłą polityczną) i z aktywną partycypacją kolejnych ekip rządowych czy to lewicy, czy prawicy, zaczęto spowalniać proces transformacji, coraz bardziej ograniczając wolność gospodarczą i indywidualną przedsiębiorczość. Zamiast – tak jak sugerował M. Friedman[39] – liberalizować gospodarkę na wzór Hongkongu, stworzono „socjalistyczno-kapitalistyczną hybrydę", swego rodzaju wrogie państwo opiekuńcze, które – w uproszczeniu – ściąga daniny od rentownych prywatnych przedsiębiorców (tworzących miejsca pracy), by utrzymać nierentowne państwowe molochy, rolników, rzekomych rencistów i przerośniętą administrację publiczną.

Nieelastyczny rynek pracy (nadmierna ochrona zatrudnionych, wysokie pozapłacowe koszty pracy), bardzo duże obciążenia podatkowe, rozbuchana biurokracja, wysoki stopień redystrybucji dochodu narodowego (duży udział tzw. wydatków sztywnych w budżecie państwa i niewłaściwie skierowane transfery socjalne) i związany z tym zły stan finansów publicznych, spowolnione procesy prywatyzacyjne i demonopolizacyjne oraz korupcjogenne powiązania biznesu i polityki (bardzo często ujawniane przez pracowników Najwyższej Izby Kontroli) – wszystko to tłumaczy drastyczny spadek konkurencyjności polskiej gospodarki i najwyższą stopę bezrobocia w krajach Unii Europejskiej (ponad 18%)[40].

Polska przegrywa ze wszystkimi nowymi członkami UE, tracąc niezwykle potrzebne inwestycje zagraniczne: zachodni przedsiębiorcy, zniechęceni przez antybiznesowy klimat i agresywne związki zawodowe, wolą inwestować na Słowacji czy w Estonii. Nawet ożywienie gospodarcze w 2004 r. (6,1% w drugim kwartale) nie może napawać optymizmem – jego podstawy są kruche i z natury krótkoterminowe, a struktura całej gospodarki nie gwarantuje długotrwałego, wysokiego wzrostu gospodarczego, niezbędnego do zwiększenia dochodu narodowego i nadrobienia dystansu dzielącego nas od najbiedniejszych państw Unii. W pewnym sensie zatem, Polska – podobnie jak Zjednoczone Królestwo 25 lat temu – przypomina „chorego człowieka Europy".

---

[39] M. Friedman: *Cztery kroki do wolności*, „Res Publica" nr 10/1990, s. 105.

[40] Zauważmy na marginesie, że w 1985 r. Wielka Brytania miała najwyższą stopę bezrobocia (15%) wśród ówczesnych krajów wysoko rozwiniętych.

Nie chodzi tu – i należy to z całą siłą zaakcentować – o malkontenctwo i dezawuowanie osiągnięć ostatniego piętnastolecia. Problem polega na niewykorzystaniu ogromnych możliwości tkwiących w polskim społeczeństwie, a marnotrawstwo potencjału zawsze powinno budzić sprzeciw. W świetle klasycznej teorii R. Solowa – aby zwiększyć PKB, należy albo podnieść wydajność pracy, albo (i) zatrudnienie – to co dzieje się w całej Polsce (18%–19% bezrobotnych, nie licząc wątpliwych rencistów), to zmarnowany potencjał i w rezultacie mniejsze szanse na szybszy wzrost gospodarczy i ograniczenie ubóstwa. Gdyby po 1989 r. zdecydowano się na konstruowanie rynkowego modelu gospodarczego w duchu Smitha i Bastiata – a nie przeetatyzowanego, socjaldemokratycznego państwa opiekuńczego w stylu Francji i Niemiec – Polska mogłaby dziś być autentycznym regionalnym liderem.

Co należałoby więc zrobić? Z pewnością skorzystać z doświadczeń brytyjskich lat osiemdziesiątych oraz wprowadzić zmiany liberalizujące kodeks pracy. Działania takie pozwoliłyby nie tylko osłabić ruch związkowy, ale również uelastycznić rynek pracy, co jest warunkiem koniecznym tworzenia nowych miejsc pracy i obniżenia bardzo wysokiego bezrobocia. Towarzyszyć temu powinna drastyczna redukcja podatków i parapodatków oraz likwidacja wszelkich barier ograniczających wolność ekonomiczną i utrudniających prowadzenie działalności gospodarczej. Konsekwentnie trzeba ograniczyć wydatki publiczne, a więc zmniejszyć dotacje dla nierentownych przedsiębiorstw – według W. Rogowskiego, wsparcie, jakie państwo udzieliło górnictwu w latach 1990–2003, wyniosło 64 mld zł (w cenach z 2002 r. i przy uwzględnieniu inflacji)[41] – oraz świadczenia socjalne wyłudzane przez rzekomych rencistów i „jednohektarowych" rolników (na liczne nieprawidłowości i nadużycia przy udzielaniu pomocy publicznej w licznych raportach zwracała uwagę Najwyższa Izba Kontroli). Skuteczne wskrzeszenie klimatu probiznesowego (tego z początków transformacji) zarówno przyciągnęłoby wielkich inwestorów zagranicznych, jak i pobudziło samozatrudnienie i przedsiębiorczość Polaków.

Oczywiście zmiany takie spotkałyby się z protestami społecznymi. Trudno się jednak zgodzić z tymi, którzy twierdzą, iż nie należy wprowadzać reform wbrew woli społeczeństwa („bez społecznego przyzwolenia"). Takie sformułowanie problemu opiera się na fałszywej przesłance. Mianowicie, wyrażenie „opór społeczny" sugeruje, iż istnieje jakiś powszechny sprzeciw większości społeczeństwa wobec liberalizacji. Określenie to jest nie tylko niebezpiecznym uproszczeniem, ale przede wszystkim demagogicznym nadużyciem. W rzeczywistości chodzi tu o opór dobrze zorganizowanych grup nacisku (tzw. *vested interests* – górnicy, kolejarze, rolnicy), które będąc w „agresywnej" mniejszości, nie reprezentują społeczeństwa, ale swoje partykularne interesy. Społeczeństwo jako całość wypowiedziało się w czasie po-

[41] B. Cieszewska: *Rozrzutność czy społeczna konieczność*, „Rzeczpospolita" nr 284, 4-5 XII 2004 r., s. B1.

wszechnych wyborów, głosując na konkretne partie polityczne, tym samym przyznając im mandat do podejmowania decyzji w swoim imieniu. Innymi słowy, rząd ma *ex definitione* przyzwolenie społeczne.

Żelazna Dama nie cofnęła się przed konfrontacją ze związkami zawodowymi, „brutalnie łamiąc – jak głosiło wielu członków opozycyjnej Partii Pracy – opór społeczny". Niemniej społeczeństwo trzykrotnie głosowało na M. Thatcher, bo widziało w jej działaniach konsekwencję i logikę. Najlepiej obrazuje to restrukturyzacja górnictwa. Decydując o zamykaniu nierentownych kopalń po 1985 r., pani premier – wbrew obiegowym opiniom lewicy – nie zostawiła górników samym sobie. Już w 1984 r. z górnictwa odeszło około 11 tys. osób, z których większość otrzymała wysokie odprawy (22 tys. funtów – równoważność 2 lat pracy). Tak więc nawet tak zdeklarowany liberał jak M. Thatcher uznała, że pomoc publiczna – *ergo* forma interwencjonizmu państwowego (bo faktycznie łamiąca zasadę równości wobec prawa) – jest konieczna i usprawiedliwiona ze względu na dramatyczną sytuację wielu okręgów. M. Thatcher zainicjowała aktywną politykę regionalną i utworzyła specjalnie agencje rządowe (*British Coal Enterprise*), mające na celu wspieranie przedsiębiorczości i walkę z bezrobociem w regionach szczególnie dotkniętych restrukturyzacją.

W głównej mierze jednak M. Thatcher liczyła, że dzięki liberalizacji gospodarki i probiznesowemu klimatowi zaczną powstawać nowe miejsca pracy w sektorze prywatnym, utworzone zarówno przez wielkich inwestorów zagranicznych, jak i drobnych, indywidualnych przedsiębiorców. Potwierdzeniem tej strategii była decyzja Nissana o budowie fabryki w górniczym rejonie North East jeszcze w 1984 r. W polityce M. Thatcher można dostrzec konsekwencję: zwalniając górników, ale przyznając im odprawy – a jednocześnie obniżając podatki oraz redukując bariery hamujące rozwój przedsiębiorczości – Żelazna Dama ofiarowała im przysłowiową wędkę zamiast ryby (w przeciwieństwie do polskich polityków, którzy „jedną ręką" dawali wysokie odprawy, a „drugą" podnosili pozapłacowe koszty pracy, podatki i parapodatki, tym samym skutecznie zniechęcając do jakiejkolwiek samodzielnej działalności gospodarczej). Tak jak T. Roosevelt wierzyła, że kiedy człowiek upadnie należy go podnieść, ale nikt nie może być noszony.

Piotr Zientara
doktorant na Wydziale Ekonomicznym
Uniwersytetu Gdańskiego

POSIEDZENIE KOMITETU KONTAKTOWEGO PREZESÓW NAJWYŻSZYCH ORGANÓW KONTROLI UNII EUROPEJSKIEJ

Komitet Kontaktowy (KK) jest to organ pomocniczy Unii Europejskiej, który działa w celu ułatwienia współdziałania najwyższych organów kontroli (NOK) państw Unii i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO). Struktura współpracy obejmuje: 1) przygotowywanie spraw przez wyłonione w tym celu grupy robocze, złożone z ekspertów z danej dziedziny, reprezentujących zainteresowane organy kontroli; 2) aprobowanie wyników pracy grup roboczych przez zebranie łączników reprezentujących wszystkie NOK; 3) podjęcie decyzji przez prezesów.

W zebraniu Komitetu Kontaktowego, które odbyło się w Luksemburgu 6-7 grudnia 2004 r. uczestniczyli prezesi NOK 25 państw członkowskich oraz ETO. Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli Mirosławowi Sekule towarzyszył doradca prezesa Jacek Mazur oraz Aleksandra Kukuła z Wydziału Spraw Międzynarodowych.

Głównym tematem były propozycje Powszechnej Izby Obrachunkowej (PIO) Holandii (rezultat prawie trzyletniej debaty) w sprawie określenia zasad działania Komitetu Kontaktowego. W dyskusji ujawniła się istotna różnica poglądów co do charakteru KK. Zdaniem prezesa Trybunału Obrachunkowego (TO) Włoch – Komitet to jedynie forum wspomagania ETO; większość prezesów była jednak przeciwna takiej interpretacji, przychylając się do poglądu prezesa NIK, że celem Komitetu jest zarówno koordynowanie prac narodowych organów kontroli i ETO w kontroli środków unijnych, jak i współpraca między najwyższymi organami kontroli. Po długiej i miejscami burzliwej dyskusji przyjęto rozwiązania kierunkowe, zobowiązując łączników do przygotowania na następne zebranie projektów: 1) celów i zasad („misji") Komitetu; 2) zasad informowania o jego pracach; 3) regulaminu KK; 4) roli organizatora kolejnego zebrania jako „urzędującego przewodniczącego" KK w okresie między zebraniami; 5) zasad działania sekretariatu administracyjnego, który zostanie umieszczony w ETO; 6) planu finansowania zebrań, który mógłby stać się podstawą wystąpienia do Komisji Europejskiej (KE).

Główna część kosztów zebrań Komitetu Kontaktowego (i – w mniejszym stopniu – zebrań łączników) dotyczy tłumaczenia obrad. Obecne zebranie, organizowane przez ETO, odbywało się we wszystkich językach Unii Europejskiej. Przy 20 językach koszt zatrudnienia tłumaczy wynosi 70-80 tys. euro, do czego zwykle dochodzą koszty wynajmu sprzętu. Narodowe organy kontroli niektórych państw nie są w stanie pokryć tych wydatków, co powoduje trudności z organizowaniem zebrań. Przyjęto w związku z tym – przy dużym oporze TO Hiszpanii i TO Włoch – przygotowaną przez Narodowy Urząd Kontroli (NUK) Wielkiej Brytanii uchwałę o ograniczeniu liczby języków obrad: organizatorzy najbliższych zebrań Komitetu (2005 r. – Szwecja, 2006 r. – Polska) będą zobowiązani do prowadzenia obrad w przekładzie na angielski, francuski i niemiecki, a ponadto umożliwienia przekładu na inne języki na koszt wnioskodawców. W ciągu roku 2005 łącznicy powinni opracować długofalową koncepcję stosowania języków roboczych; jedna z możliwości to propozycja, aby w przyszłości wszystkie koszty tłumaczeń ustnych były ponoszone przez wnioskodawców (można założyć, że wybór angielskiego będzie związany z niewielką opłatą, bowiem koszty rozłożą się na kilkanaście państw). Realizacja tej (lub podobnej) koncepcji będzie prowadzić do ograniczenia liczby języków obrad.

Zastanawiano się nad sposobem lepszego informowania o przebiegu i rezultatach współpracy NOK–ETO oraz działalności Komitetu Kontaktowego – wobec Parlamentu Europejskiego i innych instytucji UE, jak i w ramach państw członkowskich (zwłaszcza wobec narodowych parlamentów). Na brak wiedzy na ten temat wskazuje uchwała Parlamentu Europejskiego (PE) z 21 kwietnia 2004 r. w sprawie absolutorium dla KE z wykonania budżetu WE w 2002 r.[1], w której sugeruje się brak współdziałania NOK i ETO. Podobne tezy są w przekazanym instytucjom Unii Europejskiej raporcie nt. ETO z XXXI konferencji komisji parlamentów ds. europejskich (COSAC) (Dublin, 19-20 maja 2004 r.)[2]. Na wniosek Urzędu Kontroli Państwowej (UKP) Danii podjęto uchwałę o potrzebie lepszego informowania PE i parlamentów krajowych oraz zobowiązano łączników do zaproponowania szczegółowych rozwiązań.

Rozpatrzono kwestię zwiększenia udziału w działalności Komitetu Kontaktowego najwyższych organów kontroli krajów kandydujących do UE (Bułgaria,

---

[1] *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 21 IV 2004 r. zawierająca uwagi odnośnie do udzielenia absolutorium z wykonania ogólnego budżetu Unii Europejskiej za rok finansowy 2002 (Komisja)*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 330, 4 XI 2004 r., s. 7 (wydanie polskie zawiera tylko tytuł – pełny tekst zob. *European Parliament resolution accompanying the decision concerning discharge in respect of the implementation of the general budget of the European Union for the 2002 financial year (Commission)*, Official Journal of the European Union, L 330, 4 November 2004, pages 82-122).

[2] *Report to the Oireachtas Joint Committee on European Affairs from Advisory Group on role of the European Court of Auditors*. Uchwała i referat dostępne na stronie internetowej: http://www.cosac.org/en/documents/archive/previous/ireland2004/meeting/doc2/contribution/.

Chorwacja, Rumunia, Turcja) oraz Albanii, która mimo braku statusu kraju kandydującego uczestniczyła dotąd w „sieci współpracy" 15 NOK i ETO. Na podstawie uchwały KK z grudnia 2001 r. – najwyższe organy kontroli krajów kandydujących były dotąd zapraszane do udziału w części obrad KK i zebrań łączników (w punktach ich dotyczących). Nowa sytuacja powstała po przystąpieniu do Unii Europejskiej 10 państw, co ogranicza możliwości współpracy pozostałych 5 NOK. Prezesi 15 NOK krajów kandydujących i ETO zebrani w Rydze w kwietniu br. (na ostatnim zebraniu w tym składzie) zwrócili się do KK o rozszerzenie współpracy z pozostałymi 5 NOK. Po trudnych dyskusjach przygotowawczych, jakie toczyły się latem 2004 r., na wniosek Najwyższej Izby Kontroli przyjęto, że od 2005 r. prezesi i łącznicy NOK krajów kandydujących będą mogli uczestniczyć w całości zebrań KK i łączników. Zmiana dotychczasowej praktyki (udział w całości, a nie w części zebrań) ma głównie podłoże praktyczne: organizowanie „dwu zebrań w jednym", rozdzielanie porządku dziennego zmuszało do powtarzania informacji oraz kłóciło się z roboczym i koleżeńskim charakterem owych zebrań, tworząc sytuacje niezręczne. Dla „starych" państw członkowskich nie była to przecież decyzja łatwa: wystarczy przypomnieć, że przedstawiciele obecnych „nowych" państw członkowskich zaczęli uczestniczyć w pracach KK dopiero od października 2002 r. (tj. na dwa lata przed przystąpieniem swoich państw do UE), choć prezes NIK postulował to jeszcze w 1992 r.[3]

Komitet Kontaktowy przyjął do wiadomości opracowane przez NOK Malty, Polski i Węgier, przy udziale SIGMA i Trybunału Obrachunkowego (TO) Francji „Wytyczne jakości kontroli" – zbiór zaleceń w sprawie bieżącej kontroli jakości postępowania kontrolnego (wybór rodzaju i terminu kontroli, planowanie poszczególnych kontroli, prowadzenie kontroli, sprawozdawczość i działania pokontrolne), następczej oceny jakości postępowania kontrolnego oraz instytucjonalnych działań poprawy jakości (zarządzanie personelem, zarządzanie ryzykiem i współpraca z innymi organami państwa). Komitet zalecił stosowanie i popularyzację „Wytycznych" oraz zobowiązał łączników do rozważenia możliwości kontynuowania działań w tym zakresie.

Prezes Najwyższej Izby Kontroli poruszył zagadnienie niedostatków mechanizmu planowania kontroli ETO, które powadzą do późnego powiadamiania NOK państw członkowskich o kontrolach ETO. Po dyskusji Komitet uznał, że sprawa ta powinna zostać rozpatrzona przez łączników i przedstawiona na następnym zebraniu.

Przyjęto do wiadomości informację Federalnej Izby Obrachunkowej (FIO) Niemiec o pracach grupy roboczej ds. funduszy strukturalnych. Grupa została powołana w listopadzie 2000 r. Po dokonaniu w latach 2001–2002 przeglądu zarządzania funduszami strukturalnymi w państwach członkowskich, w listopadzie 2002 r.

[3] *Spotkanie w siedzibie Trybunału Audytorów Wspólnot Europejskich w Luksemburgu*, „Kontrola Państwowa" nr 2/1992.

Komitet Kontaktowy zaakceptował propozycję przeprowadzenia kontroli równoległej, której celem było upewnienie się, że państwa członkowskie stosują właściwą ścieżkę kontroli oraz prowadzą niezależne badania co najmniej 5% transakcji. Wiosną 2003 r. uzgodniono szczegółowy zakres kontroli i opracowano jej program, ujęty w formie katalogu pytań, które NOK mogły wziąć pod uwagę przy układaniu własnych programów.

Kontrole narodowe zostały przeprowadzone w 9 państwach. Główne wnioski wspólnego raportu są następujące:

– w większości państw stosuje się ścieżkę kontrolną zgodną z rozporządzeniem Komisji nr 438/2001; stwierdzono tylko nieliczne odstępstwa; najbardziej istotne nieprawidłowości to brak pełnej dokumentacji przeprowadzonych kontroli oraz nierozróżnianie nieprawidłowości i mniejszych błędów;

– w większości państw prowadzenie i sporządzanie sprawozdań z kontroli 5% transakcji było zgodne z wymienionym rozporządzeniem; było to realizowane przez niezależne organy kontroli;

– przepisy wspólnotowe dotyczące funduszy strukturalnych są ujęte w sposób wieloznaczny, a nawet prowadzący do sprzecznej interpretacji.

Przyjęto do wiadomości informację PIO Holandii o pracach grupy roboczej ds. krajowych raportów o zarządzaniu środkami Unii Europejskiej. Grupa została powołana przez Komitet Kontaktowy w grudniu 2003 r. Zakres jej działania obejmuje zarządzanie środkami Unii w państwach członkowskich oraz problem oceny zarządzania finansowego UE. Grupa przygotowała zalecenia, które mogą ułatwić i zachęcić NOK do prowadzenia kontroli w tym obszarze. Prace grupy dotyczą podstawowych celów Komitetu. Dotychczas tylko niektóre NOK (Wielka Brytania, Holandia, Dania, Belgia, Portugalia, Włochy oraz nowe państwa członkowskie – w zakresie pomocy przedakcesyjnej) prowadzą kontrole środków unijnych; wiąże się to z faktem, że środki te wynoszą zwykle tylko kilka procent budżetu państwa. Jednak ryzyko nieprawidłowości jest tu większe, istnieje także potrzeba informowania narodowych parlamentów. Sprawozdania z kontroli NOK mogą być też istotnym źródłem informacji dla instytucji Unii Europejskiej, ukazując problemy wykorzystania środków Unii.

Przyjęto do wiadomości informację Urzędu Kontrolera i Audytora Generalnego Irlandii o pracach grupy roboczej ds. zamówień publicznych. Wyniki ankiety wykazały duże różnice w skali zamówień publicznych (mierzonej jako odsetek dochodu narodowego) w poszczególnych państwach oraz różne podejście do kontroli tej problematyki: niektóre NOK koncentrują się na badaniu przestrzegania przepisów prawa i możliwości nadużyć, podczas gdy inne rozpatrują proces zamówień publicznych głównie w płaszczyźnie osiąganych korzyści. Biorąc pod uwagę te różnice, odstąpiono od pierwotnego zamysłu zorganizowania kontroli równoległej w tym obszarze na rzecz stworzenia strony internetowej, na której będą umieszczane przez

NOK informacje o wynikach (a zwłaszcza metodach) kontroli zamówień publicznych oraz dokumenty typu poradników.

Przyjęto do wiadomości informację FIO Niemiec o pracach grupy roboczej do spraw VAT. W lutym 2004 r. rozesłano ankietę nt. uprawnień i sposobu działania najwyższych organów kontroli w kontroli nadużyć podatkowych oraz możliwości współdziałania z innymi NOK. Z ankiety wynika, że kilka NOK nie ma pełnej możliwości kontroli organów zaangażowanych w zwalczanie nadużyć w zakresie VAT oraz nie dysponuje (wcale lub częściowo) uprawnieniami do kontroli przebiegu indywidualnych spraw podatkowych. Większość NOK ma prawo badania nadużyć międzyunijnych przy współpracy z innymi NOK, ale tylko 9 (na 25) może rozpatrywać indywidualne wypadki i wymieniać z innymi NOK dane objęte tajemnicą podatkową. Grupa opracowała również „Wytyczne w sprawie prowadzenia kontroli systemów VAT". Obejmują one m.in. sugestie na temat: kompetencji NOK do kontroli dochodów publicznych, w tym VAT; ogólnych problemów prowadzenia kontroli podatków (kodeks etyki, przestrzeganie tajemnicy podatkowej, kwalifikacje zawodowe); ryzyka kontroli; wykorzystania rezultatów kontroli wewnętrznej; zasad prowadzenia kontroli poszczególnych rodzajów. W podjętej uchwale Komitet Kontaktowy podkreślił znaczenie stałej współpracy najwyższych organów kontroli w prowadzeniu kontroli podatku VAT oraz zaproponował, aby wszystkie rozważyły, czy dysponują kompetencjami, które umożliwiają im udział w takiej współpracy, zaś jeśli okaże się to celowe – zwróciły się do odpowiednich władz krajowych o przyznanie im takich kompetencji.

Rozważono możliwość realizacji uchwały Komitetu Kontaktowego z grudnia 2003 r. w sprawie współpracy kontrolnej w obszarze rolnictwa. Przedstawiciel Europejskiego Trybunału Obrachunkowego wskazał na trudności w stosowaniu rozporządzenia Rady z września 2003 r. w sprawie zmian we wspólnej polityce rolnej, które prowadzi do coraz większego skomplikowania tej materii. Rozporządzenie zawiera 300 artykułów z licznymi odniesieniami do innych aktów, możliwością czasowego łączenia dotychczasowych i nowych przepisów oraz stosowania odmiennych rozwiązań w poszczególnych państwach. Zaproponował wymianę doświadczeń między osobami, które są bezpośrednio zaangażowane w kontrolę środków na rolnictwo, a przez to zainteresowane dobrym poznaniem tych procesów. Propozycja zostanie skonkretyzowana w piśmie prezesa ETO do prezesów NOK.

Prezes Najwyższej Izby Kontroli zreferował dostarczoną wcześniej na piśmie informację o sposobie wyłaniania kandydatów na członków ETO w nowych państwach członkowskich. Oto jej tekst.

Sposób wyłaniania kandydatów na członków Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w 10 nowych państwach członkowskich

Informacja została sporządzona na podstawie danych przekazanych w lipcu-wrześniu 2004 r. przez najwyższe organy kontroli Cypru, Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Malty, Polski, Słowacji, Słowenii i Węgier.

Czy w Twoim państwie istnieją pisemne reguły, które określają krajową procedurę wyłaniania kandydata na członka Trybunału?

W Estonii[4], na Łotwie[5], w Polsce[6], Słowenii[7] i na Węgrzech[8] są przepisy prawne, które regulują – w całości lub części – procedurę wyłaniania kandydata na członka Trybunału:

– Przepisy te dotyczą najczęściej nie tylko wyłaniania kandydatów do Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, lecz różnych stanowisk w instytucjach i komitetach UE.

– Zwykle są to przepisy wydane przez rząd. Jest to albo ogólny regulamin rządu, do którego dodano postanowienia nt. sposobu wyłaniania kandydatów do instytucji europejskich, albo też odrębne uchwały rządu, które w istocie uzupełniają jego regulamin.

---

[4] *Vabariigi Valitsuse 11. juuni 1996. a määruse nr 160 «Vabariigi Valitsuse reglemendi kinnitamine» muutmine* [nowe przepisy w regulaminie rządu zostały wprowadzone rozporządzeniem No 349 z dnia 19 grudnia 2003 r.], „Riigi Teataja I" [Gazeta Urzędowa], 2003, no 87, art. 586.

[5] *Ministru kabineta rïkojums Nr.88 "Par atklàta konkursa izsludinàšanu uz Eiropas Kopienu Revïzijas palàtas locekļa amatu"* [instrukcja rządu No.88 w sprawie ogłoszenia publicznego konkursu na stanowisko członka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego], „Latvijas Vestnesis" 10 February 2004, Nr. 21 (2969).

[6] Ustawa z 11 III 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (DzU nr 52, poz. 515).

[7] *Postopek za imenovanje kandidat/a/ke za član/a/ico Računskega sodišča Evropskih skupnosti, Sklep Vlade Republike Slovenije z dne 08.01.2004, št. 117-03/2002-3* [uchwała rządu z 8 I 2004 r. w sprawie procedury wyznaczenia kandydata Słowenii na członka ETO].

[8] *2025/2004. (II. 5.) Korm. határozat "Magyarországnak az Európai Unió intézményeiben való részvételéről, valamint a tagállamként való működés, szervezeti és személyi feltételei megteremtésének további feladatairól"* [decyzja rządu nr 2025/2004 z 5 II 2004 r. w sprawie udziału Węgier w instytucjach Unii Europejskiej oraz stworzenia warunków organizacyjnych i osobowych funkcjonowania jako państwa członkowskiego], „Határozatok Tára" [Urzędowy Zbiór Decyzji] No. 4, 2004.

Czy Twój najwyższy organ kontroli zna uchwały Komitetu Kontaktowego z lat 1989 i 2002, dotyczące roli narodowych organów kontroli w procedurze wyłaniania kandydata na członka Trybunału? Czy uchwały te zostały przekazane rządowi?

Odpowiedzi były prawie w całości pozytywne. Wszystkie, czyli 10 najwyższych organów kontroli zna te uchwały. W zdecydowanej większości państw obie uchwały KK znają też krajowe rządy, z tym że w kilku wypadkach ich przekazanie rządowi miało charakter nieoficjalny.

Jaka była praktyka wyłaniania kandydata na członka Trybunału w Twoim państwie w latach 2003–2004?

a) Wymagania dotyczące kandydatów

Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską oraz uchwały Parlamentu Europejskiego określają podstawowe wymagania, jakim muszą odpowiadać członkowie Trybunału[9]. W niektórych państwach dodano do tego kolejne, zwykle bardziej szczegółowe kryteria:

– posiadanie dyplomu ukończenia studiów wyższych lub kwalifikacji zawodowych wskazujących na szczególną wiedzę w zakresie administracji państwowej, ekonomii, rachunkowości, zarządzania finansowego lub kontroli;

[9] Zgodnie z art. 247 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, „Członkowie Trybunału Obrachunkowego są wybierani spośród osób, które wchodzą lub wchodziły w swych krajach w skład organów kontroli zewnętrznej lub mających szczególne kwalifikacje do zajmowania tego stanowiska. Ich niezależność musi być niekwestionowana".

Szczegółowe wymagania wobec kandydatów na członków Trybunału określił Parlament Europejski w uchwale z 1992 r. (*Resolution of 17 November 1992, on the procedure for consulting the European Parliament on the appointment of Members of the Court of Auditors*), w szczególności:

– wysoki poziom doświadczenia zawodowego w zakresie finansów publicznych, zarządzania lub kontroli procesów zarządzania;

– uzyskanie absolutorium, jeżeli kandydat pełnił funkcje zarządzające, do których stosuje się formułę absolutorium lub zbliżoną;

– nieskazitelna opinia, jeżeli kandydat pełnił funkcje zarządzające w sektorze publicznym lub prywatnym;

– niepełnienie jakiegokolwiek stanowiska z wyboru lub funkcji w partii politycznej od dnia nominacji na członka Trybunału;

– zasadniczo wiek kandydata nie powinien przekraczać 59 lat w wypadku kandydowania na pierwszą kadencję oraz 64 lat – na drugą; nie dopuszcza się kandydowania na trzecią kadencję (sformułowano też dodatkowy warunek, iż wiek kandydata powinien być taki, aby było możliwe odbycie 6-letniej kadencji członka Trybunału przed osiągnięciem wieku emerytalnego przewidzianego dla zbliżonego stanowiska we własnym kraju).

Ponadto Parlament zaznaczył potrzebę uwzględniania odpowiedniej równowagi w składzie Trybunału jako całości, np. w zakresie zróżnicowania wcześniejszej kariery zawodowej i doświadczenia zawodowego, jak i dążąc do zapewnienia reprezentacji obu płci.

– dobra znajomość działalności głównych instytucji UE;
– rozumienie pracy Europejskiego Trybunału Obrachunkowego;
– znajomość kontroli legalności i kontroli wydajności dochodów i wydatków budżetu UE;
– znajomość międzynarodowych standardów rachunkowości i kontroli.

Tak bardzo szczegółowe określenie wymagań było raczej rzadkie. Częściej, bo w 6 państwach wyraźnie zdefiniowano wymagania dotyczące znajomości języków, np. „biegłość w co najmniej jednym z języków roboczych UE (angielski, francuski, niemiecki)", „biegła znajomość angielskiego i (lub) francuskiego", „biegła znajomość angielskiego i francuskiego".

b) Organy, które przygotowywały proces wyłaniania kandydata

W większości odpowiedzi zawarto informację, jaki organ administracji publicznej przygotowywał (organizował) proces wyłaniania kandydata na członka Trybunału. W poszczególnych państwach były to Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Sekretariat Rządu lub Urząd Integracji Europejskiej. W większości wypadków ten właśnie organ proponował rządowi wybór konkretnego kandydata.

c) Procedura konkursu publicznego

Procedura ta została zastosowana w na Łotwie, w Polsce i Słowenii; w pozostałych 7 państwach właściwe organy państwa wyłaniały kandydatów według swojego uznania. Procedura konkursu publicznego była wzorowana na konkursach odbywanych dla innych stanowisk w służbie publicznej. Ministerstwo publikowało ogłoszenie o rekrutacji w dzienniku urzędowym, gazetach i w Internecie; w ogłoszeniu były zawarte wymagania, którym musiały odpowiadać zgłoszenia i termin przedstawienia dokumentów. Najważniejszym elementem procedury konkursowej było dokonanie oceny osób, które się zgłosiły oraz wybór kandydata, który był przedstawiany rządowi. Zadanie to należało albo do wyznaczonego ministerstwa, albo też do specjalnie powołanej komisji. W jednym z państw – na Łotwie – skład tej komisji był bardzo szeroki, m.in. przewodniczący parlamentu, przewodniczący parlamentarnej komisji budżetu i finansów, minister sprawiedliwości, dyrektor departamentu kontroli wewnętrznej Ministerstwa Finansów, dyrektor generalny konfederacji pracodawców, prezes stowarzyszenia księgowych, przewodniczący stowarzyszenia biegłych rewidentów. Jednak w każdym wypadku końcowa decyzja należała do rządu.

d) Udział najwyższego organu kontroli

W 8 państwach najwyższe organy kontroli uczestniczyły – w różnych formach – w procesie wyłaniania kandydata na członka Trybunału:

– w 2 państwach najwyższe organy kontroli opracowały i przedłożyły właściwym organom rządu propozycje aktów prawnych określających procedurę wyłaniania kandydata;

– w 8 państwach najwyższe organy kontroli uczestniczyły w procesie wyłaniania kandydata, proponując swoich kandydatów lub wyrażając opinie o innych kandydatach; konkretnie: w 4 państwach najwyższe organy kontroli proponowały swoich kandydatów na członków Trybunału (w 3 wypadkach działając na wniosek rządu, w 1 wypadku – z własnej inicjatywy); w pozostałych 4 państwach najwyższe organy kontroli wyrażały opinie o kandydatach zaproponowanych przez inne organy.

e) Udział krajowego parlamentu

W większości nowych państw członkowskich ani krajowy parlament, ani jego komisje nie uczestniczyły w procesie wyłaniania kandydata na członka Trybunału. Udział ten miał miejsce – w różnych formach – w 3 państwach:

– na Łotwie osoby piastujące kierownicze stanowiska w parlamencie uczestniczyły w pracach komisji oceniającej kandydatów w ramach konkursu publicznego;

– w Polsce sejmowa Komisja Europejska przesłuchała kandydata zgłoszonego przez rząd i wyraziła o nim opinię;

– na Węgrzech Komisja Kontroli Państwowej Zgromadzenia Narodowego wysłuchała informacji o kandydacie, który był zaproponowany przez Państwową Izbę Obrachunkową i zaakceptowany przez premiera.

f) Końcowa decyzja o wyłonieniu kandydata

W 9 państwach końcowa decyzja o wyłonieniu kandydata na członka Trybunału została podjęta przez rząd; na Cyprze, z uwagi na prezydencką formę rządzenia – przez prezydenta republiki. Rząd podejmował decyzję bezpośrednio, w drodze uchwały przyjętej na posiedzeniu (najczęściej), albo upoważniając premiera do podjęcia decyzji w imieniu rządu.

opracował dr Jacek Mazur
doradca prezesa NIK

ZADANIA DLA GRUPY ROBOCZEJ EUROSAI DS. KONTROLI ŚRODOWISKA W OPINII NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI JAKO KOORDYNATORA GRUPY

W 2004 r. minęło 5 lat od powołania na kongresie EUROSAI w Paryżu Grupy Roboczej ds. Kontroli Środowiska. W okresie tym znacznie wzrosła liczba europejskich najwyższych organów kontroli prowadzących kontrole środowiska, zainteresowanych wymianą informacji i doświadczeń w tej dziedzinie.

Otwartość w prezentowaniu wyników kontroli środowiskowych podczas seminariów grupy roboczej jest odbiciem powszechnego dziś zrozumienia roli, jaką NOK krajów europejskich mogą odegrać w realizacji zadań na rzecz ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju Europy. Ujawnianie i upowszechnianie na arenie międzynarodowej stwierdzonych nieprawidłowości w egzekwowaniu obowiązujących przepisów dotyczących ochrony środowiska, w tym realizacji konwencji i umów międzynarodowych oraz wynikających z nich zadań, może przyczynić się do podjęcia przez rządy poszczególnych państw niezbędnych działań naprawczych.

Aktualnie przed Grupą Roboczą EUROSAI stoi ważne zadanie opracowania strategii działania grupy na lata 2005–2007. Jest to okres szczególny, biorąc pod uwagę konieczność realizacji przez poszczególne kraje zobowiązań wynikających z planu działań przyjętego na Szczycie Ziemi w Johannesburgu w 2002 r., a także wobec poszerzenia Unii Europejskiej w 2004 r. i dostosowywania się nowych członków do wymagań ochrony środowiska obowiązujących w Unii. Strategia została przyjęta na trzecim z kolei spotkaniu członków grupy roboczej, które odbyło się w listopadzie 2004 r. w Sofii (Bułgaria).

Celem nadrzędnym działania Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska w latach 2005–2007, sformułowanym w projekcie wspomnianego dokumentu, pozostaje dalsze rozwijanie współpracy najwyższych organów kontroli dla poprawy:

– realizacji zadań w zakresie ochrony środowiska w Europie;

– efektywności wydatkowania środków publicznych w celu zapewnienia ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju kontynentu europejskiego.

W projekcie strategii podkreślono, że grupa robocza w swej działalności nadal będzie kłaść szczególny nacisk na równoległe, wspólne i koordynowane kontrole realizacji zadań i polityk środowiskowych oraz przestrzeganie postanowień międzynarodowych konwencji w zakresie ochrony środowiska.

Wśród zgłoszonych ostatnio przez NOK propozycji tematów współpracy w zakresie kontroli ochrony środowiska pojawiła się nowa problematyka, dotycząca promieniowania radioaktywnego. Wyniki – przeprowadzonej w 2004 r. przez NIK wśród członków Grupy Roboczej EUROSAI – ankiety po hasłem „uczenie się przez działanie", dotyczącej preferencji w zakresie tematyki i form potencjalnej współpracy dwustronnej w dziedzinie kontroli środowiska wykazały zainteresowanie podjęciem współpracy w tej dziedzinie przez blisko 20% najwyższych organów kontroli.

Aktualnym wyzwaniem, przed jakim staje Grupa Robocza EUROSAI ds. kontroli środowiska, jest nawiązanie bliskiej współpracy z międzynarodowymi agendami ochrony środowiska. Celem tej współpracy powinno być:

– uzyskiwanie przez grupę roboczą informacji o ważnych, wymagających międzynarodowych kontroli, problemach ochrony środowiska w Europie i jej regionach;

– zapewnienie szerszego upowszechniania na arenie międzynarodowej wyników podejmowanych przez grupę roboczą kontroli równoległych i stworzenie presji na rzecz efektywniejszej realizacji wniosków pokontrolnych.

Punktem zwrotnym współpracy NOK z organizacjami międzynarodowymi w dziedzinie kontroli środowiska był Szczyt Ziemi w Johannesburgu, a następnie 11. sesja Komisji ds. Zrównoważonego Rozwoju ONZ, w czasie której NOK Kanady – jako przewodniczący Grupy Roboczej INTOSAI ds. Kontroli Środowiska – przedstawił rolę, jaką najwyższe organy kontroli mogą odegrać w działaniach na rzecz realizacji zobowiązań przyjętych na Szczycie Ziemi. Europejskie NOK mogą i powinny włączyć się aktywnie we wszelkie działania realizowane w tym zakresie w ramach Grupy Roboczej INTOSAI, podejmując jednocześnie własne inicjatywy.

Dotychczasowa współpraca Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska z organizacjami międzynarodowymi wyrażała się zapraszaniem ich przedstawicieli do udziału w seminariach tematycznych organizowanych przez grupę.

Zapraszanie przedstawicieli organizacji międzynarodowych do udziału w seminariach grupy roboczej było pierwszym krokiem do nawiązania szerszej współpracy. Zamierzane jest wypracowanie długofalowej strategii współpracy w ramach „Programu ochrony środowiska Organizacji Narodów Zjednoczonych" (UNEP) oraz z organizacjami międzynarodowymi działającymi w sferze ochrony środowiska także poza strukturami ONZ.

W związku z poszerzeniem Unii Europejskiej o nowych jej członków pojawiają się nowe obszary kontrolne, do których należy zaliczyć m.in. zagadnienia dostosowania do wymagań UE (w tym realizacji tzw. okresów przejściowych) czy też wykorzystania środków unijnych na ochronę środowiska. W wyniku negocjacji przedakcesyjnych ustalone zostały dla Polski przejściowe okresy dostosowawcze na realizację kosztownych inwestycji infrastrukturalnych, obejmujących m.in. budowę i modernizację składowisk odpadów czy też budowę sieci kanalizacyjnych i oczyszczalni ścieków w aglomeracjach miejskich przekraczających 2 tys. mieszkańców. Niewywiązanie się z tych zadań sankcjonowane będzie nakładaniem na nasz kraj

kar pieniężnych. W tej sytuacji kontrola realizacji zobowiązań negocjacyjnych w obszarze ochrony środowiska staje się dla NIK wyzwaniem na najbliższe lata. Przed podobnymi wyzwaniami stają także niewątpliwie NOK innych, nowych krajów Unii.

Kolejnym zadaniem NOK – członków grupy roboczej, jest współdziałanie w kontrolach wykorzystania środków UE na ochronę środowiska, w tym dzielenie się doświadczeniami w prowadzeniu kontroli wykorzystania środków przedakcesyjnych z krajami kandydującymi. Przykładowo, dla Polski Unia Europejska w ramach programu ISPA[1] przeznaczyła na dofinansowanie przedsięwzięć ochrony środowiska w latach 2000–2006 prawie 1,3 mld euro. Jest to niemała kwota, która powinna być wykorzystana terminowo, efektywnie i zgodnie z przeznaczeniem.

Problematyka ta jest pod stałym nadzorem Najwyższej Izby Kontroli, która m.in. w 2002 r. przeprowadziła kontrolę działania administracji rządowej w zakresie pozyskiwania i wykorzystania środków finansowych pochodzących z Unii Europejskiej. Kontrola wykazała, że administracja rządowa nie zawsze była dostatecznie przygotowana do pozyskiwania i wykorzystania środków finansowych z funduszu ISPA, przyznanych Polsce od początku 2000 r. Stwierdzono opóźnienia we wszystkich fazach wdrażania programu ISPA w sektorze „środowisko" i związane z tym niewielkie początkowo wykorzystanie przyznanych pieniędzy. Sformułowane przez NIK wnioski systemowe spowodowały zintensyfikowanie działań przez wszystkich uczestników programu ISPA, co w konsekwencji powinno umożliwić pełne i terminowe wykorzystanie środków unijnych. Aktualnie Izba podjęła kolejną kontrolę, obejmującą prawidłowość działań związanych z absorpcją środków Funduszu Spójności, w który przekształcony został Fundusz ISPA już po akcesji nowych członków do Unii w 2004 r.

Zarówno wyniki, jak i doświadczenia poszczególnych NOK z kontroli prowadzonych w omawianym zakresie mogą i powinny być prezentowane na forum Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska. Zagadnienia te mogłyby stanowić też tematykę międzynarodowych kontroli równoległych.

opr. Ewa Borkowska-Domańska
(Na podstawie artykułu, który ukazał się w „EUROSAI Magazine", nr 10/2004).

*

[1] Program ISPA – ustanowiony w 1999 r. rozporządzeniem Rady Wspólnot Europejskich Instrument Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej (ISPA) – program finansowego wsparcia przedsięwzięć w sektorze ochrony środowiska i transportu, realizowanych w krajach kandydujących do Unii Europejskiej w celu osiągnięcia standardów unijnych.

Wizyta ministra kontroli państwowej Chińskiej Republiki Ludowej w Najwyższej Izbie Kontroli

Realizując podpisaną Umowę o współpracy Najwyższej Izby Kontroli i Ministerstwa Kontroli Państwowej ChRL, w dniach 15-19 listopada 2004 r. na zaproszenie prezesa NIK przebywała z wizytą w Najwyższej Izbie Kontroli delegacja z Ministerstwa Kontroli Państwowej ChRL pod przewodnictwem ministra kontroli państwowej Chińskiej Republiki Ludowej, Li Zhiluna. W skład delegacji wchodzili: Shi Shenglong – dyrektor generalny IV Departamentu MKP; Sun Wenjian – dyrektor Generalny Departamentu Spraw Zagranicznych MKP; Wang Gang – dyrektor generalny Biura ds. Kontroli w Prowincji Liaoning, Shao Shuwang – naczelnik wydziału w Departamencie Spraw Zagranicznych MKP, Luo Xingping – naczelnik wydziału w Kancelarii MKP.

15 listopada 2004 r. z delegacją Ministerstwa Kontroli Państwowej ChRL spotkał się wicemarszałek Sejmu – Tomasz Nałęcz. Podczas spotkania goście omówili zjawiska korupcji w Chinach, podkreślając równocześnie, że zapobieganie korupcji jest priorytetowym zadaniem MKP. Prezes NIK wskazał zagadnienia, w których możliwa jest współpraca Najwyższej Izby Kontroli i Ministerstwa Kontroli Państwowej ChRL (korupcja, ochrona środowiska, kontrola finansowa).

16 listopada 2004 r. odbyło się spotkanie merytoryczne w Najwyższej Izbie Kontroli, podczas którego Prezes NIK zaproponował tematykę, która mogłaby być przedmiotem nawiązania lub aktywizacji obecnej współpracy:

– kontrola ochrony środowiska, w ramach INTOSAI; możliwa byłaby także współpraca z Najwyższym Urzędem Audytu ChRL;

– wymiana wiedzy i doświadczeń, wymiana ekspertów do spraw kontroli finansowej;

– współpraca robocza, prezentacja procedur kontrolnych i podręcznika kontrolera.

Prezes NIK podkreślił, że jest otwarty na inne propozycje współpracy. Zaprosił też 2 pracowników (ekspertów) Ministerstwa Kontroli Państwowej ChRL do złożenia roboczej wizyty w NIK, trwającej od 1 do 2 tygodni. Eksperci powinni być spe-

cjalistami kontroli finansowej lub innych dziedzin. Prezes zaproponował język polski, rosyjski lub angielski jako język roboczy wizyty. Minister kontroli państwowej przyjął zaproszenie. Ustalono, że eksperci złożą wizytę w Polsce na początku 2005 r. Szczegóły wizyty uzgodnią komórki ds. spraw międzynarodowych obu instytucji.

W trakcie roboczych spotkań gościom z Ministerstwa Kontroli Państwowej ChRL zaprezentowano następujące zagadnienia:

– Wojciech Wojciechowski, dyrektor Departamentu Strategii Kontrolnej zapoznał gości z działalnością Departamentu Strategii Kontrolnej, przedstawił misję i wizję NIK, zasady pracy i struktury organizacyjnej Izby, uprawnienia i zakres zadań poszczególnych jednostek organizacyjnych, zaprezentował roczne sprawozdania z działalności NIK, a także zasady i procedury rekrutacji do NIK oraz odbywania aplikacji kontrolerskiej.

– Elżbieta Karczmarczyk, zastępca dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów mówiła na temat kontroli wykonania budżetu, w tym analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, ogólnej liczby kontroli i liczby kontrolowanych rocznie jednostek.

– Paweł Banaś, dyrektor Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji poinformował o przebiegu kontroli systemu celnego, kładąc akcent na występowanie zjawisk korupcyjnych oraz sposoby eliminowania korupcji.

Dwa dni (17-18 listopada br.) goście przebywali w Delegaturze NIK w Krakowie. Dyrektor delegatury zapoznał gości z działalnością delegatury w ogóle, zwracając uwagę m.in. na szczególne cechy delegatury krakowskiej, np. możliwość prowadzenia wspólnych kontroli polsko-słowackich. Poinformował także o aktualnie prowadzonych kontrolach. Goście interesowali się sposobem rozpatrywania skarg wpływających do delegatury oraz problemem możliwości uchylenia się od kontroli przez jednostki przewidziane do skontrolowania i jakie jest postępowanie w takich sytuacjach.

Przed wyjazdem Goście dziękując za świetną organizację pobytu stwierdzili, że była to wizyta bardzo przydatna, a zdobyta wiedza pozwoli na bliższe poznanie jednego z europejskich najwyższych organów kontroli.

D.W.

Delegatury NIK o sobie – Opole

SZKIC DO KRONIKI DELEGATURY NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI W OPOLU

Historia Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Opolu, jak zresztą innych delegatur na Ziemiach Odzyskanych, nie jest tak długa jak pozostałych delegatur, które mogą powoływać się na jeszcze wcześniejszy rodowód.

Brakuje też jakichkolwiek dokumentów z lat 1945–1950, tj. okresu, kiedy to nie było jeszcze województwa opolskiego, a kontrole sprawowała Delegatura Biura Kontroli przy Prezydium KRN, następnie przy Radzie Państwa.

Teren Opolszczyzny obejmowała wówczas Delegatura Biura Kontroli dla województwa śląsko-dąbrowskiego i tam zapewne należałoby szukać śladów działalności kontrolnej dotyczących naszego regionu. Ponieważ materiał ten nie pretenduje do rangi pracy naukowej o charakterze historycznym, a jedynie stanowi próbę szkicowego ujęcia w kronikarskiej formie paru epizodów z 55-letniej historii, konieczne jest uwzględnienie z góry „poprawki" dla ewentualnych luk dokumentacyjnych i pamięciowych osób, na wiedzy których oparto te odległe w czasie sprawy[1].

Praktycznie dopiero 1950 r. można uznać za początek funkcjonowania Delegatury NIK w Opolu. Wówczas to z delegatury w Katowicach został oddelegowany do nowo utworzonego województwa Bazyli Kalita (z Zespołu Przetwórstwa Spożywczego), który był pierwszym szefem tutejszej delegatury.

Bazyli Kalita przybył do Opola na przełomie II i III kwartału 1950 r. z poleceniem zorganizowania siedziby i naboru kadry. Dysponował środkami pieniężnymi przeznaczonymi na te cele przez centralę NIK w Warszawie. Sam prowadził rozliczenia bankowe i kasowe oraz książki inwentarzowe zakupywanego wyposażenia biurowego. Osobiście też szukał kwater służbowych w prywatnych mieszkaniach dla przyszłych pracowników oraz urządzał pokoje gościnne w pomieszczeniach biurowych delegatury.

[1] Lata najdawniejsze oparto na wspomnieniach p. Bogusława Wiechcia.

Jedną z pierwszych osób zatrudnionych przez niego była Janina Pietrzak, która pracowała jako sekretarka, maszynistka, kasjerka, sprzątaczka, goniec i jak trzeba było to również pracownik fizyczny do cięższych prac (np. noszenie mebli). Była niezwykle przydatną osobą w tym trudnym okresie organizacyjnym, bardzo uczynną i ofiarną. Przepracowała w delegaturze ponad 20 lat. Zresztą długoletnie związanie się niektórych pracowników z instytucją było cechą charakterystyczną dla pracowników administracji. Późniejsza sekretarka Maria Łuszczak przepracowała z nami 31 lat, a księgowa Konstancja Mazur 28 lat**.** Do długoletnich pracownic należy również obecna sekretarz dyrektora – Anna Mazur, która pracuje już 22 lata i główna księgowa Krystyna Piechowicz-Trepka – 18 lat.

W III kwartale 1950 r. zaczęli przyjeżdżać z różnych stron Polski pracownicy skierowani do pracy merytorycznej w Delegaturze NIK w Opolu. Z delegatury krakowskiej przybył, przeniesiony służbowo, Józef Kutermak, który miał służyć B. Kalicie pomocą w działaniach organizatorskich oraz przeprowadzać kontrole i instruktaż w zakresie organizacji rad narodowych i ich komisji – bowiem również takie obowiązki w tym okresie mieli pracownicy NIK.

Józef Kutermak wykonywał te zadania do czasu powołania Ministerstwa Kontroli Państwowej. W nowej strukturze organizacyjnej został kierownikiem terenowej grupy inspektorów ds. przemysłu spożywczego, a po przejściu B. Kality na emeryturę był pełnomocnikiem centrali w kierowaniu delegaturą. Z ciekawostek odnotowano, że w tym okresie wyposażono delegaturę w samochód osobowy marki Škoda, wprawdzie już mocno wyeksploatowany, ale znacznie ułatwiający pracę terenową i podnoszący prestiż instytucji, bowiem tylko nieliczne jednostki miały wówczas własne samochody. Również w drodze przeniesienia służbowego przybył z Gdańska inspektor J. Połoński (specjalista kontroli jednostek rolnych)**.** Natomiast po ukończeniu I kursu w Falentach oddelegowany został do Opola inspektor L. Szeliga (do kontroli finansowanych).

W styczniu 1951 r. kadrę delegatury zasilili absolwenci II kursu w Falentach, tj. K. Matusik – do grupy transportu, E. Hamela i B. Wiecheć – do grupy przemysłu oraz J. Łukasiński – do grupy handlu. Rotacja pracowników w tym okresie była znaczna. Nie wszyscy wytrzymywali trudy terenowej pracy. Problemy warsztatowe przerastały niejednokrotnie poziom przygotowania teoretycznego, a ponadto trudna do zniesienia była rozłąka z rodziną. Istotną sprawą były trudności w uzyskaniu mieszkania w Opolu, gdyż substancja mieszkaniowa w tym mieście w wyniku działań wojennych ucierpiała w blisko 40%. Z tych też przyczyn dwaj pierwsi inspektorzy z tej grupy zrezygnowali z pracy po niecałych dwóch latach. Liczba inspektorów jednak stale rosła.

Z dokumentacji delegatury wynika, że kadrę inspektorską zasilali kolejni absolwenci kursów w Falentach oraz pozyskani „specjaliści" z innych instytucji, m.in.: grupa przemysłu: F. Ostrowski – przeniesiony służbowo z Katowic; grupa

finansów: J. Sybistowicz – z Krakowa, S. Żulewski – ze Szczecina, S. Stecki – z Kluczborka, T. Rowiński – z Opola; grupa drobnej wytwórczości i usług: F. Stępień – z woj. krakowskiego, H. Kocoń – z woj. rzeszowskiego; grupa rolna: S. Augustynowicz – z woj. opolskiego i B. Cieślak – z woj. lubelskiego; grupa handlu: K. Struzik – z woj. krakowskiego i J. Obcowski – z woj. kieleckiego, J. Wojciechowska – z Opola, H. Sufranowicz – z Opola; grupa gospodarki komunalnej i mieszkaniowej: H. Niczyporuk i J. Słociak – z Opola; grupa oświaty i zdrowia: A. Kurek i A. Białek – z Opola, T. Łuczkow – z Nysy, W. Pyrek – z Brzegu. Najliczniejszą grupę w tym rolniczym województwie stanowili specjaliści ds. rolnych. Oprócz wcześniej wymienianych w grupie tej pracowali: J. Pudlach, T. Stach, T. Starosta, E. Ciok, J. Bednarski, S. Zalewski.

Wspomnieć również należy o doradcach prawnych, bez których ciężko byłoby w pracy kontrolnej. Pierwszy doradca w historii delegatury Włodzimierz Hundt (przeniesiony z prokuratury z Brzegu) rozpoczął pracę w 1962 r. i odszedł na emeryturę w 1981 r. Był prawą ręką każdego z ówczesnych szefów. Bardzo koleżeński i życzliwy. Stanowił znakomity nabytek dla delegatury. Jego doświadczenie prokuratorskie bardzo się przydawało w pracy nikowskiej. Świetne pióro sprawiało, że stał się na długie lata „redaktorem naczelnym" licznych opracowań, m.in. uwag do wykonania planu i budżetu. Był też osobą udzielającą się społecznie, jako radny, członek władz lokalnych Związku Prawników Polskich, Towarzystwa Przyjaciół Opola, Polskiego Związku Łowieckiego, czy jako były oficer okręgu wieruszowskiego AK – Związku Kombatantów Polskich. Mimo że jest na emeryturze, utrzymuje kontakty towarzyskie z pracownikami delegatury stawiając się na różne spotkania świąteczne i inne okolicznościowe. Jego następcą na stanowisku doradcy prawnego został Jan Nawelski (1982 r. – 1984 r.),

Kiedy Jan Nawelski przeszedł na stanowisko wicedyrektora, jego miejsce z kolei zajęła mecenas Agnieszka Goplańska (1984 r. – 2002 r.). Agnieszka Goplańska dała się poznać jako osoba niezwykle aktywna, z dużym doświadczeniem w pracy organów administracji, bardzo poważana, o wyrobionym autorytecie zarówno w jednostkach kontrolowanych, organach ścigania, jak i wśród pracowników delegatury.

Ze sprawozdań o stanie zatrudnienia i funduszu płac za poszczególne lata wynika, że stan etatowy oscylował od 15 w latach pięćdziesiątych i 22-26 pracowników w latach sześćdziesiątych, do 40-45 w latach 1976-1998, kiedy to Delegatura NIK w Opolu swoim zasięgiem oddziaływania kontrolnego obejmowała województwa: częstochowskie, kaliskie i opolskie. Po reformie administracyjnej w 1998 r. i ograniczeniu zasięgu działania do woj. opolskiego liczba osób zatrudnionych w delegaturze spadła do 29. Cechą charakterystyczną sytuacji kadrowej była duża fluktuacja pracowników kontroli. Od momentu powstania do chwili obecnej przez delegaturę przewinęło się kilkadziesiąt osób (nie licząc odchodzących na emeryturę), które nie

wytrzymywały trudów pracy i odchodziły do innych pracodawców. Jak wynika z treści zachowanych dokumentów, rezygnację z pracy w NIK uzasadniano m.in. trudnościami pracy terenowej i mało atrakcyjnym wynagrodzeniem.

W czasie ponadpięćdziesięcioletniej historii delegatury zmieniło się też sześciu dyrektorów i ośmiu wicedyrektorów. Kolejnymi szefami delegatury byli: Bazyli Kalita (1950 r. – 1953 r.), Józef Kutermak (1953 r. – 1958 r.), Stanisław Marzec (1958 r. – 1958 r. – 4 miesiące), Tadeusz Rożański (1958 r. – 1975 r.), Tadeusz Jeżyk (1975 r. – 1991 r.), Jan Nawelski (1991 r. i jest nadal). Grono zastępców tworzyli: S. Pętlak, W. Kolano, B. Wiecheć, Cz. Paszkowski, E. Ciok, J. Nawelski, St. Augustynowicz, E. Sroka (jest nadal).

Brak odpowiedniej kadry na lokalnym rynku pracy zmuszał poszczególnych szefów do poszukiwania pracowników kontroli w innych regionach kraju. Sprawy „odpowiedniego zabezpieczenia kadr w delegaturze opolskiej" były też przedmiotem troski centrali NIK, w tym nadzorujących działalność dyrektorów generalnych i wiceprezesów. Kwestie te podejmowane były m.in. już w latach pięćdziesiątych przez dyrektora generalnego A. Trojnara (patrz zdjęcie), a następnie wiceprezesów: T. Bejma i A. Radlińskiego.

Z kronikarskiego obowiązku należy wymienić kolejnych wiceprezesów nadzorujących Delegaturę NIK w Opolu: Bogdana Sawickiego, Bogdana Łysaka, Antoniego Pietkiewicza, Józefa Mikosę (dyrektor generalny), Zbigniewa Wesołowskiego (dwukrotnie), Jacka Uczkiewicza, Jacka Jezierskiego oraz obecnie sprawującego nadzór Piotra Kownackiego.

Dysponując mało stabilną kadrą kontrolerską, kierownictwo delegatury musiało znaczną część czasu poświęcić na doskonalenie warsztatu kontrolerskiego i ścisły nadzór nad wykonywaniem obowiązków w terenie. Stwarzano też sprzyjające warunki do podnoszenia kwalifikacji merytorycznych. Wystarczy powiedzieć, że ponad 86% pracowników wykonujących czynności kontrolne ma studia podyplomowe (niektórzy nawet wielokrotne). Proces ten stale trwa.

Jak wiadomo Najwyższa Izba Kontroli ulegała zmianom organizacyjnym, co miało swoje odbicie także w terenowej organizacji. W 1952 r. kompetencje NIK przejęło Ministerstwo Kontroli Państwowej. Odpowiednikiem zespołów kontroli państwowej w ministerstwie były terenowe grupy kontroli państwowej[2].

W tutejszej delegaturze były więc grupy: budownictwa kolei; przemysłu spożywczego; handlu i obrotu towarowego; przemysłu wydobywczego; państwowych gospodarstw rolnych. Z ówczesnych materiałów kontrolnych wynika, że dotyczyły one głównie oceny wykonywania zadań planowych, w tym czysto produkcyjnych.

W późniejszym okresie pracownicy przydzieleni byli do branżowych działów – zgodnie z przygotowaniem zawodowym, m.in. utworzono grupy kontrolerskie: rolnictwa i gospodarki żywnościowej; budownictwa i gospodarki komunalnej; przemysłu, kontroli i drobnej wytwórczości; oświaty, zdrowia i opieki społecznej.

[2] Utworzone zarządzeniem nr 10/53 ministra kontroli państwowej.

W latach 1957–1976 delegatura w ramach swoich uprawnień przedkładała radom wojewódzkim wyniki kontroli, uwagi i wnioski do realizacji planów gospodarczych i wykonania budżetu województwa, kontroli terenowych organów administracji państwowej, urzędów i instytucji przedsiębiorstw oraz spółdzielczości.

Nie zawsze krytyczne uwagi i wnioski do realizacji planów gospodarczych oraz wykonywania budżetów województwa podobały się ówczesnym władzom. Wyrazem tego niezadowolenia było odwołanie T. Rożańskiego z funkcji przewodniczącego delegatury. Również w latach siedemdziesiątych ówczesnemu przewodniczącemu WRN i zarazem I sekretarzowi PZPR nie podobały się „krytykanckie" uwagi i wnioski delegatury NIK dotyczące realizacji wojewódzkiego planu i budżetu. Z tych też powodów zdecydował się usunąć Tadeusza Jeżyka z funkcji szefa delegatury. Tylko dzięki ambicjonalnej i twardej postawie Prezesa NIK – Mieczysława Moczara – T. Jeżyk zachował stanowisko.

Od 1975 r. delegatura opolska stanowiła oddział Delegatury NIK w Katowicach. Na czele oddziału stał zastępca przewodniczącego Delegatury NIK w Katowicach (T. Rożański i T. Jeżyk).

Od 1976 r. delegatury NIK przekształcono w okręgowe urzędy kontroli, na czele których stali dyrektorzy (T. Jeżyk). Status Delegatury NIK w Opolu przywrócono dopiero w 1980 r.

Lata siedemdziesiąte i osiemdziesiąte to okres, jak go obecnie należy ocenić, osłabienia pozycji NIK – podporządkowanie jej premierowi i stałe próby instrumentalnego wykorzystywania organu kontroli np. do „aktywizacji niższych szczebli zarządzania". Efektem takiego usytuowania organu kontroli były odpowiednie tematy kontroli, ukierunkowane na rozliczanie zadań produkcyjnych, „ściganie" leniwych kierowników, marnotrawców materiałów i surowców, których stale brakowało, czy zwykłych kombinatorów i oszustów. Ponieważ plany na ogół były mało realne – zdecydowanie brakowało materiałów, surowców i środków produkcji – istniało powszechne zjawisko fałszowania statystyki i jak dzisiaj się to określa „kreatywnej księgowości" oraz licznych nadużyć i kombinacji. Ustalenia kontroli NIK pełne były krytycznych ocen i licznych wniosków pokontrolnych. W tym względzie praca NIK często przypominała pracę organów ścigania. Jednak w historii opolskiej delegatury, zarówno w materiałach rzeczowych znajdujących się w zasobach archiwalnych, jak też w pamięci byłych pracowników, nie zaistniały przykłady działań kompromitujących Izbę.

Krytycznie ocenia się jednak okres utworzenia przy NIK w połowie 1985 r. Inspekcji Robotniczo-Chłopskiej. Mimo że pracownicy oddziałów IRCh-y w Częstochowie, Kaliszu i Opolu starali się z zaangażowaniem wykonywać swoje obowiązki, to jednak stopień ich przygotowania i zakres tematyczny podejmowanych kontroli znacznie odbiegał od przyjętych w Najwyższej Izbie Kontroli wymagań. Na szczęście był to tylko epizod w naszej historii. Wygaśnięcie działalności

Inspekcji Robotniczo-Chłopskiej nastąpiło w grudniu 1989 r. i pozwoliło z jednej strony na zdjęcie politycznego odium z NIK, z drugiej zaś – na pozyskanie z szeregów IRCH najbardziej wartościowych pracowników do kontroli. Nie będę przytaczał statystyki ani też tematów i wyników poszczególnych kontroli. Zostawmy to historykom-biografistom chociaż tylko same tematy kontroli stanowią znakomitą ilustrację jak ewaluowała merytoryczna działalność Najwyższej Izby Kontroli.

Stwierdzić jednak można, że ta ogromna liczba dokumentów kontroli na przestrzeni ponad półwiecza służyła wiedzy o stanie państwa, jego problemach, czasem bardzo drobiazgowych, a w innych okresach poważniejszych. Mimo upływu czasu, zmiany uwarunkowań politycznych i ekonomicznych – niezmienna pozostawała w działalności kontrolerskiej umiejętność odróżnienia dobra od zła, czemu służył odpowiedni dobór ludzi, stale podnoszone kwalifikacje, eliminowanie pracowników nieetycznych i świadomość, połączona z dumą, że pracuje się w Najwyższej Izbie Kontroli. Terenowy charakter pracy powodował, że pracownicy delegatury najczęściej mieli okazję spotykać się razem z okazji narad pracowniczych i szkoleń. Dlatego też w pamięci pracowników i emerytów żywe są wspomnienia spotkań o innym charakterze, np.: integracyjnych wycieczek krajoznawczych (krajowych i zagranicznych) oraz z okazji Świąt Bożego Narodzenia czy Nowego Roku. Szczególnie udane były wycieczki zagraniczne organizowane dla pracowników i ich rodzin. W ramach takich wycieczek ich uczestnicy mogli się zapoznać z historią i kulturą takich krajów, jak: Czechy, Słowacja, Austria, Niemcy, Francja, Monako, Włochy, Grecja, Belgia, Holandia, Luksemburg.

Programy wycieczek były opracowywane indywidualnie z biurami podróży, aby uwzględnić w nich wszystkie najbardziej wartościowe miejsca z punktu widzenia historii i sztuki oraz atrakcyjne od strony turystycznej. Starsze pokolenie „nikowców" wspomina kilkudniową wycieczkę w Bieszczady. Seminaria szkoleniowe starano się czasami łączyć ze spotkaniami integracyjnymi (bez rodzin pracowników), jak np. w Jarnołtówku – w Górach Opawskich, czy w Kamieniu Śląskim – miejscu urodzenia św. Jacka.

Chciałbym na zakończenie dodać, że kierowanie zespołem ludzi o różnych gustach i zainteresowaniach, ludzi, którzy wiele świata widzieli – daje dużą satysfakcję, a jednocześnie przynosi efekty pracy na odpowiednim poziomie, zgodnie z oczekiwaniami.

opr. mgr Jan Nawelski
dyrektor Delegatury NIK w Opolu

Trochę wspomnień i refleksji z mojej pracy w opolskiej delegaturze

W Najwyższej Izbie Kontroli przepracowałem 38 lat, od 1950 r. do 1991 r., z trzyletnią przerwą (1982 r.–1984 r.). Przyjęty zostałem do tej instytucji w Warszawie w wieku 22 lat, „w charakterze umysłowego pracownika kontraktowego", jako uczestnik 6-miesięcznego kursu instruktorskiego w Falentach, którzy rozpoczął się 10 czerwca 1950 r., a skończył 31 sierpnia 1950 r.

Do pracy w NIK zostałem skierowany przez Wydział Kadr Huty Ostrowiec w Ostrowcu Świętokrzyskim. W hucie tej rok wcześniej rozpocząłem pracę zawodową, stosownie do otrzymanego nakazu pracy, po zdaniu matury w miejscowym Liceum Przemysłu Hutniczego. Skierowanie było wynikiem działań kieleckiej delegatury i centrali NIK, dotyczących naboru osób mających nakazy pracy i wykazujących predyspozycje do objęcia odpowiedzialnych stanowisk w służbie publicznej. Ponieważ stabilne czynności w hucie niezbyt mnie zadowalały, zgodziłem się na przejście do pracy w NIK z myślą i nadzieją zdobycia większej wiedzy o przemyśle oraz stworzenia możliwości do podjęcia studiów, których ukończenie dawałoby podstawę do poprawy moich warunków materialnych.

W kursie uczestniczyło około 80 mężczyzn i kilka kobiet pochodzących z różnych stron Polski. Zakwaterowanie, wyżywienie i wykłady mieliśmy w białym pałacu ukrytym w głębi rozległego parku w Falentach, tuż za Raszynem. Mieszkaliśmy po kilka osób w jednym pokoju. Spaliśmy na piętrowo ustawionych metalowych i drewnianych łóżko-pryczach. Kierownikiem kursu był znany bohater z okresu okupacji płk Orkan-Łęcki. W stosunku do kursantów był życzliwy, ale bardzo wymagający pod względem dyscypliny. Za opuszczanie zajęć bez usprawiedliwienia lub za nadmierne degustacje piwa bądź mocniejszych trunków uczestnicy byli wydalani z kursu. Warunki pobytu mieliśmy raczej spartańskie, ale trzeba pamiętać, że były to wczesne lata pięćdziesiąte.

Poziom wykształcenia słuchaczy był nierówny. Zaledwie kilkunastu miało wyższe wykształcenie, większość średnie i niepełne średnie. Dzień kursanta rozpoczynał się od 15-minutowej gimnastyki na wolnym powietrzu. Od śniadania do obiadu trwały wykłady. W godzinach popołudniowych odbywały się zajęcia seminaryjne i nauka własna. Poczesne miejsce w wykładach zajmowała metodyka i technika przeprowadzania kontroli. Wykładowcą był m.in. wiceprezes NIK Leon Chajn, dyrektorzy departamentów oraz osoby spoza centrali NIK. Wiele czasu poświęcano na wykłady z ekonomii politycznej i na istotę przepisów o robotach, dostawach i usługach. Uczono zasad księgowości, sporządzania bilansu i umiejętności jego analizy. Szczodrze nam też serwowano przepisy o systemie finansowym, bankowości, finansowaniu przedsiębiorstw i jednostek budżetowych. Wykładano zasady prawa i umiejęt-

ności posługiwania się aktualnymi przepisami prawa w procesach kontrolnych. Były też wykłady z przedmiotów humanistycznych, takich jak historia polski, historia ruchu robotniczego i WKP(b) oraz logika z elementami filozofii. Częstym gościem kursantów był prezes NIK F. Jóźwiak-Witold. Przeważnie przyjeżdżał w godzinach wieczornych i przeprowadzał indywidualne rozmowy na różne tematy z uczestnikami kursu i jego kierownictwem. Zdarzało się, że po takiej rozmowie kursant pakował walizkę i opuszczał Falenty.

Nie samą tylko nauką żyliśmy w Falentach. Było też trochę czasu na rozrywki i na prace społeczne. Kierownik zezwolił, a samorząd kursu zorganizował dwie zabawy taneczne z udziałem zaproszonych gości oraz żon kursantów. W dni świąteczne wyjeżdżaliśmy na zwiedzanie muzeów i miejsc pamięci narodowej w Warszawie. W ramach czynów społecznych w odpowiednich grupach odgruzowywaliśmy Warszawę, czyściliśmy stoki Cytadeli warszawskiej i sadziliśmy drzewka na Powiślu. Wytypowana część kursantów brała udział w przeprowadzaniu w okolicznych wsiach pierwszego po wojnie narodowego spisu powszechnego.

Teoretyczne wykłady o kontroli poparte były w czasie trwania kursu praktycznymi zajęciami bezpośrednio w jednostkach terenowych. Dwukrotnie wyjeżdżaliśmy na kontrole szkoleniowe wykonywane pod okiem doświadczonych inspektorów z centrali NIK. W czasie pierwszej takiej szkoleniowej kontroli sprawdzałem stan kasy na Dworcu Gdańskim w Warszawie. W ekipie 6-osobowej brałem udział w kontroli Elektrowni Powiśle w Warszawie, gdzie badaliśmy realizacje zadań gospodarczo-finansowych i przyczyny odchyleń od wielkości planowanych.

W drugiej połowie grudnia 1950 r., po zdaniu egzaminów przed komisją egzaminacyjną otrzymałem „świadectwo ukończenia sześciomiesięcznego kursu inspektorów NIK", podpisane 20 grudnia 1950 r. przez kierownika kursu i przewodniczącego komisji egzaminacyjnej. W tymże dniu zostałem mianowany „referentem inspekt. w deleg. Opole". W dokumencie podano, że nominacja została dokonana na podstawie ustawy z 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej i ustawy z 9 marca 1949 r. o kontroli państwowej. Nominację podpisał ówczesny prezes NIK F. Jóźwiak-Witold.

Parę dni po kursie urlopowałem w Ostrowcu Świętokrzyskim w woj. kieleckim, tj. w mieście mojego stałego zamieszkania. Niepokoiły mnie myśli, jaka będzie moja praca w opolskiej delegaturze i w jakim stopniu, bądź czy w ogóle, spełnią się moje życiowe nadzieje. Znając obowiązującą ustawę o dyscyplinie pracy, bowiem zapoznałem z jej treścią załogę huty, w której przed kursem pracowałem, oraz część metod i zasad jej realizacji w centrali NIK, a także na kursie – już w godzinach popołudniowych 1 stycznia 1951 r. (święto) wyjechałem koleją, aby zgłosić się do pracy bez spóźnienia. Podróż, przy najkorzystniejszym wówczas połączeniu kolejowym Ostrowiec – Skarżysko-Kamienna – Kielce – Kraków – Katowice – Opole (około 400 km), trwała całą noc. Trasę od Krakowa do Opola przejechałem na stojąco. Ścisk w pociągu był olbrzymi. Z tych przyczyn w Opolu wycisnąłem się z wagonu na stronę peronu inną niż należało, a walizkę podano mi oknem.

O godzinie 8oo zastałem w delegaturze trzech kolegów z kursu, którzy już wcześniej zgłosili się do pracy, stosownie do otrzymanych skierowań. Byli to J. Łukasiński, K. Matusik i E. Hamela. Wszystkich nas przyjął p.o. szefa delegatury B. Kalita i po sprawdzeniu dokumentów oraz przeprowadzeniu rozmów zapoznawczych wskazał nam do zagospodarowania nowe, skromne biurka spośród 13 rozstawionych w rzędach na dużej powierzchni pokoju. Podał także adresy prywatnych mieszkań w mieście, w których zarezerwował wcześniej pokoje 2-osobowe. Sprawy wyżywienia i opłat za lokum mieliśmy załatwiać we własnym zakresie. Poza tym szef poinformował, że w pomieszczeniach biurowych wygospodaruje pokoje gościnne. Zapewnił też, że będzie wspierał nasze wnioski o przydziały mieszkań komunalnych, o ile takie złożymy do władz miejskich. Wnioski do stosownych władz złożyliśmy, przy czym oświadczano nam, że realizacja przydziałów będzie zależeć od terminów ukończenia budowy mieszkań. Po półtorarocznym oczekiwaniu otrzymałem przydział na dwupokojowe mieszkanie w wyremontowanym, a w czasie wojny wypalonym budynku. Zamieszkałem w nim z 3-osobową rodziną. Dwóch kolegów z kursu (E. Hamela i K. Matusik) po roku zrezygnowało z pracy w delegaturze i w NIK, gdyż uznali, że dłuższe czekanie na mieszkanie byłoby dla ich rodzin niekorzystne.

Po kilkudniowej adaptacji w biurze i na kwaterze otrzymałem samodzielne zadanie kontrolne. Szef wręczył mi upoważnienie do przeprowadzenia kontroli w Hurtowni Wyrobów Metalowych w Opolu, według dołączonej do niego tematyki. Wiele pracy poświęciłem przygotowaniu się do tej kontroli, m.in. kilka razy przeczytałem tematykę, wertowałem notatki z kursu i sporządziłem listę pytań w powiązaniu z tą tematyką, prowadziłem też dyskusje z kolegami w celu możliwie najlepszego wykonania zadania, bez tzw. wpadek wobec pracowników jednostki kontrolowanej.

Przez kilkanaście dni gorliwie kontrolowałem działalność tej jednostki w zakresie określonym w tematyce. Nie obyło się jednak bez różnych wewnętrznych rozterek. Bardzo cenne okazały się doświadczenia zdobyte podczas kontroli szkoleniowych w Warszawie. Mój pierwszy protokół zawierał wiele konkretnych i odpowiednio udokumentowanych zarzutów. Nie miałem problemów z jego podpisaniem przez dyrektora hurtowni. Pozytywnie też został oceniony przez szefa delegatury. Natomiast napisany przeze mnie projekt wystąpienia pokontrolnego został przez szefa znacząco przeredagowany, zarówno co do kolejności omawianych spraw, jak i stylistycznie. Później, przez dłuższy czas wzorowałem się na tym wystąpieniu, a jakość opracowań projektów wystąpień była coraz lepsza.

Zdobywane doświadczenia w pracy procentowały, ale nierzadko potrzebna była wiedza z zakresu wyższych studiów. Podjąłem więc w trybie zaocznym naukę w latach 1953–1954 na SGPiS w Warszawie, następnie w latach 1956–1959 w WSE w Katowicach. W 1965 r. ukończyłem studia, uznane przeze mnie i rodzinę za najbardziej konkretne, w Politechnice Śląskiej w Gliwicach, uzyskując dyplom inżyniera mechanika. Po studiach pogłębiałem swoją wiedzę w drodze uczestnictwa

w wielu różnego rodzaju seminariach i kursach, głównie organizowanych przez Biuro Kadr i Szkolenia NIK. Na przykład:

– w 1973 r. uczestniczyłem w 90-godzinnym kursie wykładów i zajęć praktycznych w zakresie zarządzania, ekonomiki oraz zagadnień społecznych i kontrolerskich;

– w 1974 r. ukończyłem 64-godzinny kurs informatyki III stopnia;

– w 1974 r. uczestniczyłem w 30-godzinnym seminarium problemowym dla kadry kierowniczej, doradczej i inspektorskiej, dotyczącym wielkich organizacji gospodarczych;

– w 1975 r. uczestniczyłem w 20-godzinnym seminarium z zakresu nowego prawa wodnego i gospodarki wodnej;

– w 1976 r. ukończyłem dwuletnie Studium Zastosowań Informatyki w Kontroli (300 godzin zajęć).

W działalności delegatury obowiązywała zasada dzielenia w planach dyspozycyjnego czasu inspektorskiego. Największa część tego czasu przeznaczana była na wykonywanie kontroli z grupy A (tj. kontroli koordynowanych). Za programy, narady przedkontrolne i nadzór nad procesem kontrolnym odpowiedzialni byli odpowiedni pracownicy departamentów i zespołów centrali NIK. Mniejsza część czasu inspektorskiego przeznaczana była na kontrole z grupy B (tematy własne delegatur) oraz na kontrole doraźne, podejmowane na skutek różnych napływających do instytucji informacji, skarg i zażaleń. Wśród kilku przeprowadzonych w pierwszych latach pracy w delegaturze kontroli „doraźnych" zwłaszcza jedna głębiej utkwiła w mojej pamięci, gdyż jej ustalenia musiałem dokładnie relacjonować także w sądzie. Była to pierwsza w moim życiu styczność z sądem. W wyniku stwierdzenia w zakładach roszarniczych zaniedbań w przestrzeganiu procesów technologicznych dopuszczono m.in. do zniszczenia (zgnicia) podczas „roszenia" na 6 ha pól słomy lnu o znacznej wartości. Sprawa trafiła do prokuratury, a następnie do sądu. W czasie procesu sądowego nieprzyjemnie działały na moją psychikę, wówczas młodego człowieka i inspektora NIK, groźne spojrzenia osób osądzanych oraz krzyżowe pytania adwokatów. Zmierzały one do podważenia jakości ustaleń kontrolnych. Mimo braku praktyki w występowaniu przez sądem, w swoich wyjaśnieniach i zeznaniach udowodniłem słuszność dokonanych ustaleń zawartych w dokumentach kontroli oraz będących także w dyspozycji sądu. W wyniku rozprawy sąd wydał wyroki skazujące na odbycie kar w więzieniu przez cztery osoby z dyrekcji zakładów, a wielu pracownikom przedsiębiorstwa wymierzył kary pieniężne. Dla mnie uczestnictwo w procesie – poza tym, że było nieprzyjemne – okazało się bardzo pouczające. Zdobyte doświadczenie wykorzystałem w następnych kontrolach i z nimi związanych dochodzeniach prokuratorskich oraz rozprawach sądowych. W czasie 38 lat pracy kontrolerskiej uczestniczyłem w kilkunastu dochodzeniach prokuratorskich i sądowych związanych z kontrolą. W jednej też sprawie sądowej ja i kolega inspektor kp.

Franciszek Stępień występowaliśmy jako osoby (pracownicy instytucji państwowej) pokrzywdzone wskutek pomówień i obraźliwych sformułowań zawartych w piśmie dyrekcji zjednoczenia przedsiębiorstw przemysłu terenowego, przysłanym do kierownictwa NIK. Wcześniej w przedsiębiorstwach i zjednoczeniu przeprowadziliśmy kontrole m.in. w przedmiocie realizacji zadań z planu postępu technicznego, racjonalizacji i wynalazczości. Ustalenia kontrolne wykazały, że większość z planowanych zadań nie została wykonana, a realizacja niektórych dopiero rozpoczęta. W trybie operatywnym spowodowaliśmy utrzymanie – będącego już u resortowego ministra – wniosku o przyznanie znaczących kwot nagród dla członków dyrekcji zjednoczenia i kilkunastu podległych przedsiębiorstw. W stosunku do członków dyrekcji zjednoczenia zastosowane też zostały wysokie kary regulaminowe. Kierownictwo NIK po dokonaniu odpowiednich czynności wyjaśniających, na tle treści otrzymanego pisma, skierowało sprawę do sądu, który za złośliwe pomówienia i obrazę pracowników państwowych uznał winnych – dyrektora naczelnego i jego zastępcę w zjednoczeniu i zawyrokował kary więzienia z dwuletnim zawieszeniem oraz wysokie kary pieniężne i opłaty procesu sądowego.

Z planu kontroli własnych delegatury (tematy grupy B) przeprowadziłem, przy częściowym udziale inspektora kp. H. Daciuka, kontrole inwestycji – etap rozpoczynania robót ziemnych przy budowie zbiornika wodnego pn. „Jezioro Nyskie" (największy zbiornik wodny na Opolszczyźnie). Stwierdziliśmy zawyżenie przez powiatowe służby rolno-geodezyjne klas gruntów wykupywanych pod czasze obwałowań zbiornika, zawyżenie kosztów gospodarstw rolnych przenoszonych z terenów przewidzianych pod zalew oraz brak właściwego zagospodarowania drewna pochodzącego z wycinki lasów znajdujących się w granicach przyszłego zbiornika. Takie działania miały wpływ na wzrost kosztów u inwestora, którym była Okręgowa Dyrekcja Gospodarki Wodnej we Wrocławiu.

W wyniku ustaleń kontroli, oprócz przesłania doniesienia do prokuratury, kilku pracowników służby rolno-geodezyjnej szczebla powiatowego zostało ukaranych odpowiednimi karami regulaminowymi, zaś dwóch członków prezydium tego urzędu pozbawiono zajmowanych stanowisk. Ustalenia kontrolne spowodowały także podjęcie przez Zespół Inwestycji i Budownictwa NIK kontroli u inwestora we Wrocławiu, który przez kilka późniejszych lat finansował koszty tej inwestycji ze środków budżetu państwa.

W pierwszych latach pracy w opolskiej delegaturze miałem też wypadek zatrzymania mnie, w czasie czynności służbowych, przez żołnierzy straży granicznej. Dokonywałem oględzin kopalni gliny. Kopalnia znajdowała się w strefie przygranicznej i należała do przedsiębiorstwa przemysłu terenowego, w którym przeprowadzałem kontrole. Okazanie legitymacji służbowej i upoważnienia do kontroli przedsiębiorstwa oficerowi w strażnicy nie wystarczyło. Żądał specjalnego, od władz wojewódzkich, zaświadczenia na pobyt w strefie. Po uzyskaniu przez wojsko wyja-

śnień z centrali NIK w Warszawie zostałem zwolniony z aresztu po pobycie w nim przez ponad 3 dni (sobota, niedziela i poniedziałek). Był to pierwszy i mam nadzieję ostatni pobyt w areszcie w moim życiu.

Najwięcej jednak dni i nie tylko dni, bo również nocy, z bilansu mojej pracy w delegaturze zużyłem na bezpośrednie kontrole w jednostkach i prace koordynacyjno-nadzorcze kontroli z grupy A. Samo rozpracowanie tematyki z grupy A w jednostkach kontrolowanych nie było zbyt trudne, gdyż inspektorów do ekip kontrolnych dobierano z różnych delegatur, o możliwie najlepszym przygotowaniu do tematu. Wiele kłopotów sprawiały natomiast podróże na narady przedkontrolne i śródkontrolne do centrali NIK. Dojeżdżałem najczęściej koleją przez Katowice bądź Wrocław, a więc dłuższą trasą i nocą – żeby zdążyć na ustaloną godzinę narady. Z Opola do Warszawy nie było odpowiedniego połączenia kolejowego. Ekspresowy pociąg uruchomiono dopiero w latach dziewięćdziesiątych. Często trudniejszymi sprawami przy tych kontrolach było zdobywanie miejsc w hotelach, posiłków w barach i restauracjach – z uwagi na skąpą ich sieć.

Pracując w delegaturze w Opolu przeprowadzałem kontrole na terenie 8 województw (opolskie, wrocławskie, katowickie, kieleckie, poznańskie, warszawskie, a w późniejszych latach kaliskie i częstochowskie). Wspólnie ze starszym inspektorem J. Matyasikiem z Wrocławia (późniejszym dyrektorem delegatury NIK w Zielonej Górze) przeprowadziłem kontrole w administracji lasów państwowych w woj. wrocławskim. Stwierdziliśmy m.in., że z terenów 2 leśnictw wywożone były wagonami kolejowymi dłużyce sosny dla kilku spółdzielni pracy w woj. kieleckim, z pominięciem obowiązujących rozdzielników. Była to sprzedaż drewna prowadzona nielegalnie, na podstawie nierzetelnych faktur oraz dublowanych numerów ewidencyjnych odbijanych na dłużycach. Drewno pochodziło ze zrębów, których tereny jesienią i wiosną zalewała woda deszczowa. O wynikach ustaleń kontroli bieżąco informowaliśmy organy ścigania i dyrekcję WZLP we Wrocławiu, które podejmowały odpowiednie decyzje. Z tej kontroli zapamiętałem też, że budynki leśniczówek zlokalizowane były w głębi lasu, około 8 km od dworca PKP. Kilka razy tę odległość pokonywaliśmy pieszo z braku jakiegokolwiek transportu. Z uwagi na specyfikę pracy leśników większość pracy kontrolerskiej wykonywaliśmy w godzinach południowo-wieczornych. Przesłuchania pracowników służby leśnej przeprowadziliśmy w jedynym wolnym, niedużym pokoiku, na którego ścianach wisiała dość duża kolekcja broni myśliwskiej. Cały czas dręczyła nas niepewność, czy zdenerwowany leśnik nie użyje jej przeciwko nam. Odżywialiśmy się podgrzewając konserwy, zupełnie jak turyści. Spaliśmy na sianie na strychu leśniczówki.

Na terenie woj. katowickiego wspólnie z inspektorem E. Paciurą z delegatury w Koszalinie (późniejszym wicedyrektorem delegatury w Rzeszowie) i przy częściowym udziale dwóch inspektorów z delegatury katowickiej przez ponad 2 miesiące prowadziliśmy kontrolę w Wojewódzkim Związku Spółdzielni Pracy w Katowicach

w zakresie prawidłowości osiągniętego w roku gospodarczym zysku. Wykazywany w bilansie tego związku zysk był nieproporcjonalny do osiągniętego przez pozostałe związki tych spółdzielni w kraju. Badania szczegółowe dokumentów księgowo-finansowych w kilku tylko spółdzielniach, spośród ponad 300 zrzeszonych w związku, wykazały, że wysokie zyski były głównie wynikiem nierzetelnie sporządzonych kalkulacji cen na wytwarzane wyroby bądź usługi. W efekcie kontroli pierwotne dane w bilansach kontrolowanych spółdzielni, jak i bilansu zbiorczego sporządzonego w WZSP w Katowicach zostały odpowiednio skorygowane, a kwotę ponad 25 mln zł uznano za zysk niezasadny i przekazano na rzecz Skarbu Państwa. Tę kontrolę pamiętam też z tego względu, że przeprowadziliśmy ją zimą, w pomieszczeniach najczęściej niedogrzanych. Czynione przez 3 dni próby dojechania samochodem prezesa WZSP z Katowic do spółdzielni w Cieszynie nie przyniosły efektu z powodu zasp śnieżnych. Także z powodu braku miejsc w hotelach kilka nocy spędziłem w pomieszczeniach Terenowej Grupy kp. Przemysłu Terenowego i Drobnej Wytwórczości w Katowicach, usiłując choć trochę przesypiać się na biurowych fotelach.

W woj. kieleckim uczestniczyłem w kontroli pn. „aktywizacja województwa kieleckiego". Kontrolę organizował Zespół Przemysłu Terenowego i Drobnej Wytwórczości MKP w Warszawie. Wyznaczone cztery ekipy kontrolerskie składały się z inspektorów i kierowników grup terenowych z delegatur: kieleckiej, katowickiej, opolskiej, olsztyńskiej i z zespołu w Warszawie. Powierzono mi kierowanie ośmioosobową grupą inspektorów do przeprowadzenia kontroli w rejonie Pińczowa (miasto-powiat). Niezbyt korzystny był czas na tę kontrolę – późna jesień i część zimy. Z Kielc do Pińczowa jeździło się wówczas jedynie autobusem PKS. W mieście był tylko jeden bar mleczny i jedna restauracja, serwujące posiłki wyłącznie w wyznaczonych godzinach. Hotelu nie było. Nocować można było tylko w dużym, 20-osobowym pomieszczeniu hotelu dla robotników budowlanych, z żelaznym piecykiem („kozą") na węgiel pośrodku sali. W czasie zimowych nocy woda w miednicach i wiadrach znajdujących się w tym pomieszczeniu zamarzała. Pojedynczy wilgotny koc do przykrycia ciała sztywniał, mimo że co jakiś czas podkładaliśmy drewno i węgiel dla potrzymania ognia w piecyku. Pod koniec kontroli, w czasie kilku dni stycznia warunki bytowe dla członków ekipy kontrolerskiej trochę się poprawiły, bowiem miejscowa komenda milicji umożliwiła nam korzystanie z obiadów w jej stołówce.

Kierując się wytycznymi i tematyką przeprowadziliśmy kontrole w jednostkach gospodarczych i budżetowych, w tym w różnych wydziałach i oddziałach prezydiów powiatowej i miejskiej rady narodowej, w jednostkach handlowych pionu miejskiego i wiejskiego, w zakładach produkcyjnych i usługowych z przemysłu terenowego, spółdzielczego i kluczowego. Przeprowadzający kontrole w licznych protokołach oględzin i protokołach kontroli przedstawili – w różny sposób – ustalenia. Ustalenia te referowałem prawie 2 godziny na naradzie pokontrolnej. W naradzie wzięło udział ponad 100 osób, w tym przedstawiciele kierownictw kontrolowanych jednostek oraz milicji i organizacji społeczno-politycznych. W czasie narady zapo-

znałem zebranych z ustaleniami dotyczącymi nieprzestrzegania niektórych obowiązujących zarządzeń i wytycznych z różnych branż oraz niektórych aktów prawnych. Wskazałem na nieścisłości w treściach uchwał rad narodowych oraz nieprzestrzeganie terminów realizacji uchwał. Zamieszczane w uchwałach zadania dotyczyły m.in. melioracji terenów, remontów szkół, mieszkań i budynków komunalnych, porządkowania miast, naprawy dróg. Jednocześnie w pińczowskim rejonie występowały nadwyżki siły roboczej i mocy przerobowej w przedsiębiorstwach budowlanych. Także w Pińczowskich Kopalniach Kamienia stwierdzono duże zapasy materiałów budowlanych oraz sterty niszczejących odpadowych wyrobów, nadających się do remontów, a nawet budowy domów mieszkalnych i dróg. Informowałem o częściowej tylko realizacji zadań planowych w zakresie uruchamiania nowych zakładów, punktów aptecznych, branżowych sklepów oraz punktów usługowych przez przemysł terenowy i spółdzielnie pracy. Informowałem też o występowaniu w sieci handlowej okresowych niedoborów artykułów przetwórstwa mlecznego, warzyw i owoców. Zwracałem przy tym uwagę na istniejącą w okręgu pińczowskim dużą bazę surowcową i na znajdujące się tam liczne obiekty i pomieszczenia nadające się na odpowiednie przetwórnie. Kilku uczestników narady poinformowało, że już część ustaleń kontroli wykorzystano w działalności jednostek, którymi zarządzali; kilkoma sprawami zajęła się milicja i prokuratura. Ustalenia kontroli z rejonu pińczowskiego, jak i 3 innych miast i powiatów wykorzystane zostały do zredagowania i przekazania wniosków pokontrolnych pod adresem władz wojewódzkich i szczebla centralnego.

Wiele czasu dyspozycyjnego przeznaczałem na śledzenie terminowości i kompletności nadsyłanych delegaturze relacji o wykonaniu zaleceń i wniosków pokontrolnych z kontroli przeze mnie przeprowadzonych, jak i nadzorowanych. Te czynności, które świadczyły o skuteczności działania kontrolnego rodziły czasem potrzebę wysyłania ponagleń i opracowywania różnych pism do adresatów wniosków i wystąpień. W wypadkach opieszałości bądź pokrętnych pod względem redakcyjnym treści inspirowałem i organizowałem spotkania i narady u adresatów wystąpień, z udziałem kierownictwa delegatury i organizacji społeczno-politycznych, w celu wyegzekwowania pełnej i logicznej realizacji wniosków, przyjętych już przecież na naradach pokontrolnych. Dla przykładu podam, że w wyniku przeprowadzonej przeze mnie kontroli w zakresie realizacji budowy zakładów mięsnych w Opolu w wystąpieniu skierowanym do inwestora zawarte zostały wnioski uzgodnione na naradzie pokontrolnej, a oparte na ustaleniach w podpisanym bez zastrzeżeń protokole kontroli. Adresaci otrzymanego wystąpienia (dyrektor WPPM i dyrektor ds. budowy nowego zakładu w Opolu) uznali oceny faktów z procesu inwestycyjnego i wnioski rzeczowe, jak i personalne zawarte w wystąpieniu „za szkodliwe" dla kontynuacji inwestycji. Dyrektorzy wystąpienie pokontrolne z ich oceną, której nie udostępniono delegaturze, przekazali do Wojewódzkiej Komisji Kontroli PZPR w Opolu, bowiem inwestycją interesował się I sekretarz KW PZPR. Dyrektor delegatury mgr T. Jeżyk

zabrał mnie na posiedzenie tej komisji (w 11-osobowym składzie). Odpowiadając na pytania zadawane przez członków komisji, jak i obecnych na posiedzeniu 8 członków dyrekcji ze strony inwestora, obroniłem treść wystąpienia oraz wnioski w nim zawarte. Natomiast nieprzyjemną i przykrą dla mnie ocenę działań kontrolerskich, wystawioną na początku posiedzenia, przewodniczący komisji w końcowej części posiedzenia zmienił, określając je jako wzór postępowania pracownika kontroli państwowej. Zagrożenie zwolnienia mnie z pracy w NIK minęło. Później wszystkie wnioski rzeczowe, jak i personalne zostały zrealizowane przez nowych dyrektorów. Budowę zakładów mięsnych ukończono przy niższych kosztach niż pierwotnie planowano. Po około 20 latach ich eksploatacji, pod koniec lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia, nowe Zakłady Mięsne w Opolu zostały zlikwidowane.

W czasie pracy w NIK otrzymywałem podwyżki płac i przeszeregowania (nominacje) na kolejne stanowiska służbowe w grupie pracowników kontrolerskich, tj.: inspektora, starszego inspektora, kierownika grupy inspektorów, doradcy technicznego i wicedyrektora Delegatury NIK w Opolu. W mojej ocenie najlepszym okresem pracy było 14 lat, kiedy to wywiązywałem się z obowiązków przypisanych starszemu inspektorowi. Były to lata najmniejszych napięć i stresów oraz ponoszenia odpowiedzialności za wyraźnie określony odcinek własnej pracy. Praca na tym stanowisku dawała także wiele możliwości bezpośredniego poznawania różnych metod i sposobów zarządzania organizacjami przedsiębiorstw i jednostkami budżetowymi.

Inspektor, jak wiadomo, to człowiek skrupulatny, wiecznie liczący „grosz publiczny", notujący różne fakty i zdarzenia, ale umiejący również liczyć własny grosz. Otóż policzyłem, że w latach 1956–1980 od kierownictwa delegatury i centrali NIK otrzymałem 54 pieniężne nagrody. Okresowe oceny wyników mojej pracy kontrolerskiej oraz działalności społeczno-politycznej były dla kierownictwa NIK podstawą wniosków o przyznanie mi odznaczeń państwowych. W latach 1958–1986 Rada Państwa uhonorowała mnie: Medalem 30-lecia i 40-lecia PL, Srebrnym i Złotym Krzyżem Zasługi oraz Krzyżem Kawalerskim i Krzyżem Oficerskim Orderu Odrodzenia Polski. W 1984 r. na podstawie uchwały Kolegium NIK zostałem wpisany do Księgi Zasłużonych Pracowników NIK, a w 1986 r. otrzymałem Złotą Odznakę Honorową Zasłużony dla Kontroli Państwowej. Wcześniej, w 1967 r. władze województwa opolskiego i miasta Opola przyznały mi odznaki „Zasłużony Opolszczyźnie" i „Za Zasługi dla Miasta Opola".

W 1977 r. wpisano mnie do Księgi Zasłużonych dla Województwa Opolskiego. W 1980 r. otrzymałem też odznakę „Za Zasługi dla Województwa Kaliskiego".

Z pracy w NIK, na własną prośbę, odchodziłem na emeryturę dwa razy. Pierwszy raz w wieku 54 lat (ponad 30 lat pracy i III grupa inwalidzka) i drugi, kiedy miałem 63 lata. W obydwu wypadkach byłem żegnany uroczyście i serdecznie przez dyrekcję i pracowników delegatury. Szczególne podziękowania otrzymywałem zwłaszcza od tych pracowników, których przygotowywałem do egzaminów inspek-

torskich, mobilizowałem do podjęcia i ukończenia wyższych studiów oraz od wielu tych, którym przekazywałem wiadomości i doświadczenia zdobyte podczas wykonywania czynności kontrolerskich. Obdarowany zostałem też kilkoma książkami z dedykacjami i podpisami darczyńców. Czytając te książki i oglądając złożone podpisy osób, wspominam w chwilach odpoczynku emerytalnego interesującą współpracę z nimi oraz to, że wielu z nich już odeszło na zawsze.

Nieraz rozważam zasadność swojej decyzji o zatrudnianiu się przez tyle lat w NIK. Nie żałuję tych lat pracy trudnej, ale ze wszech miar pożytecznej, nie żałuję różnych niewygód hotelowo-komunikacyjnych, nie żałuję prywatnych godzin, kiedy to trzeba było przemyśleć różne sprawy zawodowe i przedstawić szybko projekty rozwiązań itd. Oceniam natomiast, że chyba w jednym elemencie ta decyzja nie była dostatecznie przemyślana. Obecnie otrzymuję bowiem niższy dochód z emerytury w porównaniu z dochodami wielu osób, które tylko przez parę lat pracowały w NIK, rozwiązywały umowę i przechodziły do pracy wyżej opłacanej w różnych jednostkach budżetowych bądź gospodarczych. No cóż, pewnych rzeczy wymienić czy też skorygować już się nie da. Czekam więc na wiosnę, która wszystkich jednakowo obdarza swoimi urokami.

opr. Bogusław Wiecheć

86. ROCZNICA UTWORZENIA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Tradycyjnie już rano 7 lutego, w 86. rocznicę utworzenia Najwyższej Izby Kontroli, kierownictwo NIK i pracownicy złożyli kwiaty pod pomnikami Naczelnika Państwa Marszałka Józefa Piłsudskiego i premiera Ignacego Jana Paderewskiego oraz na grobie pierwszego prezesa Najwyższej Izby Kontroli Państwa Józefa Higersbergera, na warszawskich Powązkach.

Następnie, jak co roku, w kościele św. Aleksandra na pl. Trzech Krzyży w Warszawie odprawiona została Msza Święta w intencji byłych i obecnych pracowników Izby.

Rocznicę tę uczciła także Delegatura Najwyższej Izby Kontroli w Krakowie. Jej kierownictwo i pracownicy złożyli tego dnia na cmentarzu Rakowickim wiązankę kwiatów na grobie pierwszego wiceprezesa NIKP Józefa Nentwiga. W ten sposób, idąc śladami historii, uczczono też pamięć drugiej osoby z ówczesnego kierownictwa Izby, a w jubileuszu mogli wziąć udział pracownicy krakowskiej delegatury.

Obserwując przez lata kolejne rocznicowe obchody można chyba odnieść wrażenie, że utrwala się dobry zwyczaj pamiętania w tym dniu o czołowych postaciach początków niepodległego państwa, powołujących do działania Najwyższą Izbę Kontroli; niezależnie czy jest to „okragły" jubileusz, czy zwykły kolejny rok – jak obecny 2005 – uroczystości te przypominają historię Izby i ludzi tworzących tę historię. Pamięć o przeszłości oraz ciągłość trwania Izby wzmacnia przecież więzi między jej pracownikami.

red.

Fot. archiwum NIK

Kierownictwo i pracownicy Najwyższej Izby Kontroli opuszczają kościół św. Aleksandra przy placu Trzech Krzyży po Mszy św. odprawionej 7 lutego 2005 r.

Fot. Wojciech Zdasień

Dla uczczenia 86. rocznicy utworzenia Najwyższej Izby Kontroli delegacja pracowników delegatury krakowskiej złożyła kwiaty na grobie pierwszego wiceprezesa NIK Józefa Nentwiga na cmentarzu Rakowickim w Krakowie. Od lewej stoją: Jan Kosiniak – wicedyrektor, Marian Banaś – doradca prawny, Zbigniew Zdasień – wicedyrektor, Joanna Stawska – doradca prawny, Jan Karbownik – b. dyrektor delegatury.

Listy do redakcji

Szanowna Redakcjo!

Do pozytywnej opinii o „Kontroli Państwowej" z okazji ukazania się jej 300. numeru, już jako emerytowany pracownik NIK, ale emocjonalnie wciąż z Izbą związany, mogę jedynie dorzucić, że „Kontrola Państwowa" stała się istotnym, opiniotwórczym czasopismem, czytanym w instytucjach i ogniwach istniejących systemów kontrolnych w kraju, kształtującym obraz kontroli i wzorce systemów kontrolnych oraz postaw kontrolerskich. Tworzone obecnie lub modyfikowane systemy kontrolne odwołują się do modelu Izby, a jednym ze źródeł wiedzy o systemach kontroli staje się coraz bardziej „Kontrola Państwowa".

Polski model kontroli państwowej utożsamiany z NIK ma wiele zalet, które zweryfikowała ponad 85-letnia historia działalności Izby oraz wykazuje zdolność adaptacji do zmieniających się warunków, w tym nawet o charakterze ustrojowym. Dokonując przemian NIK zachowuje niezmienne pryncypia, takie jak niezależność od organów władzy, nieingerowanie w system zarządzania, a także kompetencja, bezstronność, równoprawność stron w procesie kontroli, użyteczność wyników kontroli w procesach naprawczych i doskonalenia działalności kontrolowanych podmiotów.

Wraz z wejściem Polski do Unii Europejskiej walory te zapewne zostaną zauważone i docenione. Godny uwagi jest również ten jubileuszowy numer „KP", zawierający szereg ciekawych publikacji, które mogą i powinny zainteresować szeroki krąg czytelników, nie tylko profesjonalistów kontroli. Potencjalnych kandydatów do kontroli zapewne zainteresuje informacja o planie kontroli NIK na 2005 r. Na uwagę zasługują rozważania o zmieniającym się charakterze kontroli społecznej, o tym czym jest praca „powołaniem czy towarem". Może zaciekawić relacja jak funkcjonuje system audytu wewnętrznego, wspomnienia o tym jak niegdyś w Izbie było. Wreszcie informacja o odznaczeniach, czyli o tym jak i czym się dzisiaj honoruje pracowników NIK.

Ze względu na mój niegdysiejszy związek z kontrolą społeczną, pozwoliłem sobie oddzielnie przekazać Panu Jackowi Jagielskiemu parę uwag na temat jego rozważań o kontroli społecznej. Zamierzam również podzielić się z Panią Teresą Liszcz moimi spostrzeżeniami na temat: praca – powołanie czy towar, bo takie postawienie tego niezmiernie dziś ważnego problemu nie powinno pozostać bez echa, tym bardziej, że określenie praca jest towarem (jak każdy inny) traktowane bywa jak aksjomat.

Warszawa, 7.03.2005 r.

Z wyrazami poważania

Czesław Trepner

*

Alicja Kraśniewicz-Sarnecka

BIBLIOTEKA – PRACA I PASJA

W rozumieniu ustawy o bibliotekach z 27 czerwca 1997 r. Biblioteka NIK pełni funkcję biblioteki fachowej[1]. Zadania, organizację oraz szczegółowy zakres działania Biblioteki NIK określa jej regulamin, wprowadzony zarządzeniem prezesa NIK: „Biblioteka NIK wspiera realizację zadań Najwyższej Izby Kontroli gromadząc, opracowując, przechowując i udostępniając zbiory związane z działalnością Izby oraz służące doskonaleniu zawodowemu pracowników Izby, w szczególności: pozycje dotyczące problematyki kontroli prowadzonej przez Izbę oraz dziedzin wiedzy powiązanych z działalnością kontrolną, oraz opracowania własne związane z działalnością Izby, w tym informacje o wynikach kontroli"[2].

Nie zachowały się żadne dokumenty potwierdzające istnienie biblioteki w Najwyższej Izbie Kontroli Państwa[3], powołanej dekretem Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego z 7 lutego 1919 r. Biblioteka jako zorganizowana jednostka powstała dopiero po II wojnie światowej. Jej usytuowanie w strukturze organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli zmieniało się na przestrzeni lat.

Pierwsze zapisy w księdze inwentarzowej widnieją pod datą 19 lipca 1945 r. i tę datę należy przyjąć za datę powstania biblioteki. Tak więc w lipcu bieżącego roku Biblioteka NIK obchodzić będzie swój własny jubileusz sześćdziesięciolecia działalności. Do 1974 r. biblioteka wchodziła w skład Departamentu Prezydialnego, w latach 1974–1989 znajdowała się w Departamencie Kadr i Szkolenia, a w 1990 r. przeszła do Departamentu Planowania i Koordynacji. Po zmianach organizacyjnych w NIK w 1999 r. biblioteka jest samodzielnym wydziałem w Departamencie Strategii Kontrolnej; jej siedzibą zawsze była centrala NIK.

---

[1] DzU nr 85, poz. 539.

[2] Zarządzenie nr 7 prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 14 kwietnia 2004 r. w sprawie organizacji i zadań Biblioteki Najwyższej Izby Kontroli oraz nadania regulaminu Bibliotece Najwyższej Izby Kontroli.

[3] DzPPP z 1919 r., nr 14, poz.183.

Do 1968 r. biblioteka kupowała książki i prenumerowała czasopisma nie tylko do zbiorów własnych, ale także dla delegatur NIK. Prowadziła również jedną księgę inwentarzową dla wszystkich tych jednostek. Taka ewidencja nie dawała jednak możliwości zorientowania się w faktycznym stanie księgozbioru Biblioteki NIK w Warszawie i stwarzała trudności w korzystaniu z niego. W 1969 r. ówczesna kierowniczka Biblioteki NIK Antonina Polkowska założyła nowe księgi inwentarzowe, katalogi: alfabetyczny i rzeczowy, zakupiła nowe, drewniane regały. Przekazała również do delegatur NIK dzienniki urzędowe poszczególnych województw oraz zrezygnowała z centralnych zakupów książek do biblioteczek delegatur, skupiając się na własnym księgozbiorze bibliotecznym.

Po wojnie, szczególnie w latach pięćdziesiątych, w bibliotece znajdowało się sporo książek politycznych, które niewiele miały wspólnego z warsztatem pracy kontrolerskiej. W 1949 r. ówczesny prezes Najwyższej Izby Kontroli Witold Jóźwiak wydał zarządzenie, w którym określił organizację Biblioteki NIK oraz zasady gromadzenia w niej wydawnictw. Według tych zaleceń, w bibliotece powinny się znajdować książki z dziedziny kontroli, ustawodawstwa, planowania i księgowości, ale również wydawnictwa społeczno-polityczne oparte na nauce marksizmu-leninizmu[4].

Te zalecenia musiały odbić się na jakości księgozbioru. Znajduje to potwierdzenie w wypowiedzi prof. Ryszarda Szawłowskiego, który po próbie skorzystania w 1952 r. ze zbiorów Biblioteki NIK, tak je opisał: "... stwierdziłem wielką nędzę tego księgozbioru, w którym znajdowały się – poza pismami klasyków marksizmu-leninizmu, tekstami referatów Bieruta, Jóźwiaka-Witolda (ministra Kontroli Państwowej) *et consortes* – różne ogólnie znane teksty prawne oraz takaż literatura, przeważnie tłumaczenia polskie publikacji sowieckich".[5] Po kolejnych selekcjach pozostawiono w bibliotece pozycje najcenniejsze.

W latach sześćdziesiątych ukształtował się ostatecznie profil księgozbioru fachowego Biblioteki NIK. Stanowiły go książki głównie z zakresu prawa i ekonomii oraz wydawnictwa dotyczące wszystkich dziedzin gospodarki narodowej, które kontrolowała NIK.

Moja praca w Bibliotece NIK rozpoczęła się 1 kwietnia 1981 r. Kolejno poznawałam wszystkie sprawy związane z funkcjonowaniem biblioteki, ale przede wszystkim zapoznawałam się z zawartością powierzonego mi księgozbioru. Stopniowo przeglądałam poszczególne działy katalogu rzeczowego, sięgałam do książek na półkach, sprawdzałam księgi inwentarzowe. Budżet na zakup książek nie był wielki i w roku, w którym rozpoczęłam pracę środki finansowe wyczerpały się już we wrześniu. Postanowiłam w następnym roku zadbać o przyznanie większych funduszy i kupować tylko te książki, które są potrzebne do pracy kontrolerskiej. Tak też się

[4] Zarządzenie nr 20 prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 3 VIII 1949 r. o organizacji Biblioteki Najwyższej Izby Kontroli, s.1, §3.

[5] R. Szawłowski: *Najwyższe państwowe organy kontroli w Polsce w XIX wieku,* Warszawa 1999, s. 11.

stało. Nigdy później nie zabrakło pieniędzy na zakup tego typu wydawnictw. Nawiązałam kontakt z kilkoma księgarniami fachowymi, w których miałam „swoje" półki, zapoznawałam się z nowościami wydawniczymi, pytałam czytelników o przydatność nowych nabytków, czytałam recenzje. Postanowiłam również zmienić dotychczasowe numeryczne ustawienie książek na półkach i poukładać je w działach rzeczowych według uniwersalnej klasyfikacji dziesiętnej. Czytelnicy z zadowoleniem przyjęli te zmiany, bowiem łatwiej było poszukać wydawnictw z danej dziedziny. Zakupiłam również nowe skrzynki katalogowe, oznaczyłam pełnymi napisami działy, systematycznie sprawdzałam poprawność katalogów, wprowadziłam nowe zasady ewidencji czytelników i książek. Pracy było bardzo dużo, a w bibliotece pracowały tylko dwie osoby – ja i Krystyna Szczurowska.

Do naszych obowiązków należało również rozkładanie codziennej prasy dla departamentów i zadanie to, niezwiązane z pracą biblioteczną, zabierało sporo czasu i energii. Zapoznałam się również z tytułami i treścią prenumerowanych czasopism. Wielka różnorodność tematyczna zamawianej prasy wynikała z problematyki działów gospodarki narodowej i spraw, którymi zajmowały się poszczególne ministerstwa, a które kontrolowała NIK. Tak jest zresztą do dnia dzisiejszego.

Oprócz czasopism prenumerowanych i na bieżąco przekazywanych do departamentów biblioteka archiwizuje wiele tytułów oprawionych roczników dzienników urzędowych i czasopism prawniczych. Najcenniejszą jego część stanowią Dzienniki Ustaw, poczynając od Dziennika Praw Królestwa Polskiego z 1918 r., poprzez Dziennik Urzędowy Ministerstwa Skarbu z 1935 r., Monitor Polski od 1945 r., Dziennik Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych od 1949 r. i inne. Spośród roczników czasopism prawniczych do najczęściej wykorzystywanych przez czytelników należą „Państwo i Prawo" oraz „Orzecznictwo Sądu Najwyższego".

Działająca w NIK Rada Pracownicza zwróciła się do mnie w 1983 r. z prośbą o zaopiekowanie się księgozbiorem beletrystycznym. Stanowił on majątek byłego Związku Zawodowego Pracowników Państwowych i Społecznych i od dwóch lat nie był wykorzystywany z powodu braku fachowej opieki. Zastanawiałam się co zrobić, żal mi było niszczejących książek, nie chciałam też pozbawić czytelników możliwości korzystania z literatury pięknej. Zgodziłam się więc i przyjęłam dodatkowe obowiązki wynikające z utworzenia obok biblioteki fachowej odrębnego „pionu" beletrystycznego z odrębną ewidencją wypożyczeń. W ten sposób przybyło nam około 4 tysięcy woluminów. Książki beletrystyczne cieszyły się dużym powodzeniem, zwłaszcza dobre powieści obyczajowe i historyczne, biografie, pamiętniki, literatura faktu, a przede wszystkim lektury dla dzieci. Inspektorzy NIK, przebywający często poza domem, bardzo chętnie korzystali ze zbiorów bibliotecznych w uzupełnianiu lektur szkolnych dla swoich pociech. Tak jest zresztą do dziś. Obecnie księgozbiór beletrystyczny liczy około 7500 woluminów.

Kiedy rozpoczynałam pracę, w bibliotece zatrudnione były 2 osoby. Kończę ją, pozostawiając trzech pracowników: Janusza Pawłowskiego, który zajmuje się

zaopatrzeniem biblioteki w najnowsze i najwartościowsze pozycje beletrystyczne, Jolantę Kwiatkowską – odpowiedzialną za prenumeratę czasopism i Joannę Dobrowolską, która ma pod swoją opieką m.in. zbiór informacji o wynikach kontroli. Udało się nam stworzyć czteroosobowy zgodny zespół, któremu leży na sercu dobro i rozwój biblioteki.

W latach osiemdziesiątych do księgozbioru fachowego oprócz wydawnictw prawnych, ekonomicznych, poświęconych kontroli, organizacji i zarządzaniu, kupowałam również książki dotyczące technologii procesów przemysłowych, uprawy roślin i hodowli zwierząt gospodarskich, gospodarki materiałowej oraz wydawnictwa informatyczne. W tym czasie zaczęły ukazywać się pierwsze opracowania poświęcone historii Najwyższej Izby Kontroli. Dla celów szkoleniowych wydawane były w NIK broszury dotyczące metodyki procesu kontrolnego i sporządzania dokumentów związanych z kontrolą. Opracowywali je pracownicy NIK, wieloletni i doświadczeni inspektorzy kontroli i doradcy, którzy często byli wykładowcami na kursach dla nowo przyjętych pracowników NIK w Goławicach. Autorami tych broszur byli m.in: dr Czesław Bielecki, dr Julian Gnoiński, mgr Czesław Nawłoka-Bielecki, dr Tadeusz Owczarek, mgr Zdzisław Śledziński i inni.

W 1985 r. kierownictwo NIK podjęło decyzję o zmianie siedziby i przeniesieniu instytucji z ul. Marszałkowskiej 82 na ul. Filtrową 57. Decyzja ta nie wywołała początkowo entuzjazmu pracowników NIK, ale perspektywa lepszych warunków pracy wpłynęła na to, że ją w końcu zaakceptowano.

Dla biblioteki przeznaczono jedno duże pomieszczenie o powierzchni 100 m^2, na III piętrze. Wiele godzin spędziłam z „metrówką" w ręku, planując zagospodarowanie przestrzeni bibliotecznej zgodnie z obowiązującymi zasadami i wydzielenie w niej czytelni, wypożyczalni, kącika do pracy dla bibliotekarzy, a wreszcie – najważniejszej części bibliotecznej – regałów, na których znajdzie swoje miejsce cały księgozbiór. Przeprowadzka, dla większości pracowników dosyć uciążliwa, dla biblioteki była wręcz „trzęsieniem ziemi". Spakowanie całego księgozbioru w pojemniki (ponad 600 sztuk), opisanie ich, a potem rozpakowanie i ustawienie w prawidłowym porządku okupione zostało ogromnym wysiłkiem, stresem, a nawet można rzec – przepracowaniem. Na dodatek tylko niewielka część regałów prezentowała się przyzwoicie, reszta była zniszczona i nieestetyczna. Dopiero umieszczone na nich książki zmieniły ogólne wrażenie.

Sposobność zmiany wyposażenia bibliotecznego nadarzyła się dopiero w 1995 r. Na wniosek dyrektora Departamentu Planowania i Koordynacji Barbary Matosiuk, ówczesny prezes NIK Lech Kaczyński wyraził zgodę na zakup nowych regałów bibliotecznych. Wspólnie z Panią dyrektor poczyniłyśmy starania, ażeby zrealizować zaplanowaną modernizację. Spośród wielu oferowanych mebli wybrałyśmy regały jasne, funkcjonalne, estetyczne i o przystępnej cenie. Pomieszczenie biblioteczne nabrało nowego wyrazu, dzięki funkcjonalnym meblom można było usprawnić obsługę czytelników, poprawiły się też warunki pracy bibliotekarzy. Nowy wystrój

spotkał się z aprobatą pracowników. Otwarcia po remoncie biblioteki dokonał – przecinając wstęgę – prezes NIK Janusz Wojciechowski.

Najwięcej publikacji fachowych zakupiono do biblioteki w latach dziewięćdziesiątych, kiedy w Polsce następowała transformacja ustrojowa, a gospodarka wchodziła na tory gospodarki rynkowej. W planach kontroli pojawiły się nowe tematy, co powodowało większe zainteresowanie inspektorów problematyką dostosowanej do standardów międzynarodowych rachunkowości, oceną i wyceną prywatyzowanych przedsiębiorstw, bankowością, rynkiem papierów wartościowych, reformą administracji. Wraz z wchodzeniem w życie nowych ustaw wzrosło również zapotrzebowanie na wartościowe komentarze do nich.

W 1997 r. został wprowadzony do pracy bibliotecznej komputerowy system informacyjno-wyszukiwawczy SOWA. Ułatwił on pracę bibliotekarzy, mających do dyspozycji trzy komputery, na których mogą katalogować książki, umożliwił też czytelnikom wyszukiwanie książek na wydzielonym dla nich stanowisku komputerowym.

W 2001 r. powierzchnia Biblioteki NIK powiększyła się i obecnie wynosi 128 m^2. Nadal jednak w jednym pomieszczeniu znajdują się: czytelnia, wypożyczalnia i księgozbiór zawierający wydawnictwa zwarte, broszury, informacje o wynikach kontroli, czasopisma, dokumenty elektroniczne – w sumie ponad 18 tysięcy woluminów. Brakuje magazynu na książki i oddzielnego pokoju do pracy dla bibliotekarzy. W chwili obecnej nie ma już wolnych półek na nowe książki.

Najcenniejszą i najciekawszą część zbiorów Biblioteki NIK stanowią publikacje poświęcone zagadnieniom kontroli. Wyróżnić tu należy książki z zakresu teorii kontroli, historii kontroli państwowej w Polsce i w innych krajach, sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli w Polsce i izb obrachunkowych w innych państwach, podręczniki dotyczące metodyki przeprowadzania kontroli, książki o kontroli wewnętrznej, o audycie, o kontroli skarbowej, o kontroli gospodarczej oraz zbiór informacji o wynikach kontroli.

Najstarszą książką poświęconą kontroli państwowej jest opracowanie jednego z pierwszych prezesów NIK, Jana Żarnowskiego, pt.: „Organizacja kontroli państwowej we Francji, Belgii, Włoszech, Czecho-Słowacji, Austrii, Niemczech, Rosji (przedwojennej) i w Polsce". Książka została wydana przez Najwyższą Izbę Kontroli w 1926 r.

Historię kontroli państwowej w Polsce przedstawiają dwie publikacje autorstwa prof. Ryszarda Szawłowskiego. Pierwsza to „Najwyższe państwowe organy kontroli w Polsce w XIX wieku"[6], wydana z okazji przypadającego na grudzień 1998 r. jubileuszu studziewięćdziesięciolecia najwyższych organów kontroli w Polsce, oraz druga: „Najwyższe państwowe organy kontroli II Rzeczypospolitej"[7], wydana w 85. rocznicę powstania NIK.

---

[6] R.Szawłowski: *Najwyższe państwowe organy kontroli w Polsce w XIX w.,* Warszawa 1999.

[7] R. Szawłowski: *Najwyższe państwowe organy kontroli II Rzeczypospolitej: Najwyższa Izba Kontroli Państwa 1919-1921 i Najwyższa Izba Kontroli 1921-1939. Najwyższa Izba Kontroli na uchodźstwie 1940-1945/1991,* Warszawa 2004.

W zbiorach bibliotecznych znajduje się również „Sprawozdanie z Kontroli Państwowej z działalności za okres budżetowy 1937/1938". Sprawozdanie to składa się z 15 zeszytów. Zeszyt pierwszy to część ogólna, zawierająca zestawienie czynności wykonanych przez organy kontroli we wszystkich działach gospodarki i ogólne wyniki tych czynności. Część szczegółowa zawiera wykazy czynności kontrolnych dokonanych w: Kancelarii Prezydenta, Sejmie, Senacie, w Radzie Ministrów oraz w poszczególnych ministerstwach.

Zbiorem najczęściej wykorzystywanym przez pracowników Najwyższej Izby Kontroli oraz przez czytelników spoza NIK jest dwumiesięcznik „Kontrola Państwowa", poświęcony doskonaleniu organizacji i metod kontroli, wydawany przez Najwyższą Izbę Kontroli od prawie 50 lat. Biblioteka dysponuje kompletem roczników czasopisma z lat 1956–2004. Również wielkim zainteresowaniem, szczególnie czytelników spoza NIK, cieszy się zbiór informacji o wynikach kontroli od 1988 r.

Najwyższa Izba Kontroli ma od lat stałe kontakty z państwowymi organami kontroli w innych krajach, jest aktywnym uczestnikiem spotkań międzynarodowych, kongresów INTOSAI i EUROSAI. Plonem tych kontaktów są wydawnictwa związane z działalnością narodowych izb obrachunkowych w innych państwach. Są to sprawozdania z działalności tych instytucji, jak również podręczniki metodyki kontroli, podręczniki wykonania zadań, publikacje poświęcone historii. Oprócz sprawozdań z działalności NIK biblioteka ma w swoich zbiorach sprawozdania z izb obrachunkowych i narodowych urzędów kontroli następujących państw: Austrii, Cypru, Estonii, Francji, Hiszpanii, Indii, Islandii, Izraela, Kanady, Łotwy, Malty, Nowej Zelandii, Portugalii, Republiki Kirgiskiej, Rumunii, Stanów Zjednoczonych, Szwecji, Węgier, Wielkiej Brytanii i Trybunału Obrachunkowego Unii Europejskiej. Publikacje te są tym cenniejsze, że często nie ma ich w obiegu księgarskim.

Wiele książek podarowanych w czasie wizyt zagranicznych przekazali bibliotece kolejni prezesi Izby: Lech Kaczyński, Janusz Wojciechowski, Mirosław Sekuła. Znaczna ich część dotarła do naszej biblioteki dzięki staraniom doradcy prezesa NIK, Jacka Mazura.

W okresie poprzedzającym wejście Polski do Unii Europejskiej dużym zainteresowaniem cieszyły się publikacje przedstawiające podstawy prawne Unii Europejskiej, dotyczące implementacji prawa polskiego do prawa Unii, działalności Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Zostały zakupione normy i standardy dotyczące jakości i kontroli systemów informatycznych, niezbędne do przeprowadzania kontroli. Prenumerowany jest także Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej. Z chwilą wejścia Polski do Unii Europejskiej zainteresowanie czytelników budzą publikacje prawne i ekonomiczne związane z prowadzeniem działalności gospodarczej w nowych warunkach ekonomicznych, komentujące nowe prawo zamówień publicznych, zagadnienia związane z handlem zagranicznym, ochroną środowiska, administracją publiczną. Czytelnicy często sięgają do orzeczeń sądów polskich oraz Trybunału Sprawiedliwości.

Do księgozbioru biblioteki trafiają również pozycje związane z kontrolą, tłumaczone z innych języków i wydane przez NIK. Są to: „Standardy kontroli”[8], „Europejskie wytyczne stosowania standardów kontroli INTOSAI”[9], „Kontrola wykonania zadań a modernizacja sektora publicznego”[10], „Podręcznik kontroli wykonania zadań”[11]. W 2003 r. zbiory biblioteczne wzbogaciły się o oczekiwany przez kontrolerów, opracowany przez Departament Strategii Kontrolnej NIK „Podręcznik kontrolera”[12]. Podręcznik ten jest stale aktualizowany i uzupełniany o nowe rozdziały.

Biblioteka jest miejscem często odwiedzanym przez pracowników Izby. Udostępnia swoje zbiory od poniedziałku do piątku od godziny 8^{30} do 15^{00}. Oprócz pracowników naszej instytucji ze zbiorów bibliotecznych korzystają także osoby spoza NIK. Najczęściej pytają one o dwumiesięcznik „Kontrola Państwowa” oraz informacje o wynikach kontroli.

W 2004 r. Biblioteka NIK prenumerowała 234 tytuły dzienników urzędowych i czasopism, w tym: 21 tytułów dzienników urzędowych, 185 tytułów czasopism fachowych, 11 tytułów tygodników społeczno-politycznych, 8 tytułów czasopism zagranicznych oraz 9 tytułów prasy codziennej. Dużym powodzeniem cieszą się również opracowania tematyczne GUS, prenumerowane przez bibliotekę w liczbie 73 tytułów. W 2004 r. z biblioteki naszej systematycznie korzystało 600 czytelników, zarejestrowanych w ewidencji bibliotecznej.

W ciągu minionych lat biblioteka była inicjatorem wielu akcji. W 1998 r. sprzedawaliśmy za przysłowiowy grosik książki wycofane z księgozbioru fachowego i beletrystycznego, ażeby pomóc bibliotekom poszkodowanym w powodzi 1997 r. W ten sposób wspomogliśmy Bibliotekę Akademii Medycznej we Wrocławiu oraz Wojewódzką Bibliotekę Publiczną im. E. Smołki w Opolu. Przekazywaliśmy też dublety niektórych dzienników urzędowych do polskich wyższych uczelni. Włączyliśmy się również do ogłoszonej przez Związek Zawodowy Pracowników NIK zbiórki książek dla dzieci polskich na Białorusi i na Litwie. Wysłaliśmy im kolorowe, ciekawe książki, ofiarowane przez naszych czytelników.

Naszkicowany powyżej katalog spraw, którymi żyje biblioteka świadczy o zakresie naszej działalności. Najbardziej jednak liczy się codzienna, ciągła praca. Zawsze mogliśmy w niej liczyć na życzliwość kierownictwa NIK, a także uzyskiwać pomoc od dyrektorów departamentów, którym biblioteka podlegała. W tym miejscu chciałabym podziękować moim byłym dyrektorom: Zbigniewowi Święchowi, Zenonowi Leszczyńskiemu, Władysławowi Pollusowi, Józefowi Markiewiczowi,

[8] *Standardy kontroli,* wydane przez Komisję Standardów Kontroli Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli, Warszawa 2000.

[9] *Europejskie wytyczne stosowania standardów kontroli INTOSAI,* Warszawa 2000.

[10] *Kontrola wykonania zadań a modernizacja sektora publicznego,* Warszawa 2000.

[11] *Podręcznik kontroli wykonania zadań: teoria i praktyka,* Warszawa 2003.

[12] *Podręcznik kontrolera,* NIK, Warszawa 2003.

Fot. zbiory prywatne autorki

Mgr Alicja Kraśniewicz-Sarnecka kierowniczka Biblioteki NIK od 1981 r. do marca 2005 r.

Fot. zbiory prywatne autorki

Pracownicy Biblioteki NIK. Od lewej: Joanna Dobrowolska, Jolanta Kwiatkowska, Alicja Kraśniewicz-Sarnecka i Janusz Pawłowski.

Pelagii Wysockiej, Barbarze Matosiuk i Ryszardowi Walendzikowi. Dziękuję również szefom, z którymi współpracuję obecnie – dyrektorowi generalnemu Józefowi Górnemu oraz dyrektorom Bogusławowi Mozdze, Wojciechowi Wojciechowskiemu i Andrzejowi Lewińskiemu.

Zastanawiając się nad perspektywami rozwoju Biblioteki NIK zadaję sobie pytanie: jak musi być zmieniany i przystosowywany do nowych wyzwań stojących przed kontrolą państwową w Polsce księgozbiór fachowy naszej biblioteki? Niewątpliwie należy poszerzać tę część księgozbioru, która dotyczy teorii i metodyki postępowania kontrolnego. Zapewne będzie rosła rola podręczników kontroli, a więc zgromadzenie takich podręczników z różnych państw pozwoli na porównanie stosowanych w kontroli metod i będzie przyczyniało się do doskonalenia metod polskiego postępowania kontrolnego. Ważnymi pozycjami staną się książki na temat prawa państwowego, gospodarczego i cywilnego w Unii Europejskiej. Na pewno zaistnieje konieczność zakupu kodeksów handlowych, cywilnych i karnych stosowanych w innych państwach. Trzeba też rozszerzyć ofertę wydawnictw do nauki języków obcych. Wzrośnie również znaczenie publikacji on-line. Nadal inspektorzy poszukiwać będą komentarzy do aktualnej rzeczywistości prawnej. A kiedy w Rzeczypospolitej Polskiej powstanie spójny system kontroli, być może Biblioteka NIK zacznie pełnić funkcje Centralnej Biblioteki Kontrolnej ...?

*

W marcu br. zakończyłam pracę zawodową. W Bibliotece NIK przepracowałam 24 lata i były to lata nie tylko najpiękniejsze, ale i stanowiące treść mego życia. Myślą przewodnią pracy była nieustanna troska o jak najlepsze zaopatrzenie księgozbioru fachowego i beletrystycznego w wartościowe pozycje wydawnicze oraz przyciągnięcie do biblioteki jak największej liczby czytelników. Czy mi się to udało? Odpowiedź na to pytanie pozostawiam osobom korzystającym z naszych zbiorów.

Żegnam instytucję, Kierownictwo, wszystkich Czytelników, Koleżanki i Kolegów, serdecznie dziękuję za wspólnie przepracowane lata, życzliwość, wyrozumiałość i przyjaźń.

mgr Alicja Kraśniewicz-Sarnecka
kierownik Biblioteki NIK

Barbara Fidelus

MOJA PRACA W NAJWYŻSZEJ IZBIE KONTROLI W WARSZAWIE

Pracę w Najwyższej Izbie Kontroli rozpoczęłam w drugiej połowie 1975 r. i pracowałam do 1991 r., tj. do przejścia na wcześniejszą emeryturę ze względu na stan zdrowia (nadciśnienie, notabene choroba większości inspektorów). Był to okres po reformie administracji terenowej i okres prosperity dla rolnictwa jako działu gospodarki narodowej. Istniały już ustabilizowane formy własności ziemi: państwowe gospodarstwa reprezentowane przez wielkoobszarowe PGR-y, spółdzielcze i „dobrowolne" mniej lub bardziej zespolone formy własności, w zależności od przyjętego statutu oraz gospodarstwa indywidualne, mieszczące się w różnych grupach obszarowych. Był to okres zakończenia największych od czasu II wojny światowej inwestycji dla rolnictwa, finansowanych głównie z budżetu państwa przy niewielkim udziale finansowym zainteresowanych. Inwestycje te dotyczyły powszechnej elektryfikacji, melioracji, zaopatrzenia wsi w wodę pitną, wymiany pokryć dachowych ze strzech na eternit, wdrażania mechanizacji niezależnie od sektora, w którym było gospodarstwo, jednak z uprzywilejowaniem gospodarstw wielkoobszarowych, oraz chemizacji rolnictwa. Ponadto inwestycje skupiały się na permanentnym doskonaleniu pogłowia podstawowych gatunków zwierząt gospodarskich, szczególnie przez krzyżowanie i dobór rozpłodników z importu. Dużą uwagę zwracano na poprawę cech użytkowych zgodnych z wymogami rynku, podobnie w produkcji roślinnej – poprawa cech odmianowych roślin – głównie zbóż i ziemniaków, opierających się na materiale krajowym.

Zgodnie z wyuczonym zawodem (mgr inż. ekonomiki rolnictwa) cały czas pracowałam w zespole związanym z tematyką rolną. Do wykonywania czynności kontrolnych przystąpiłam z dużym zasobem wiedzy teoretycznej, ale w czasie pracy w terenie ciągle dokształcałam się, w zależności od zadań jakie mi powierzano czy to w gminie, powiecie, czy województwie. Ponadto będąc bezpośrednio w terenie zdobyłam praktyczne doświadczenie w pracy z rolnikami, co bardzo pomogło mi m.in. w planowaniu i przygotowywaniu zadań kontrolnych.

Zgodnie z przyjętymi w NIK zasadami, po miesiącu pracy w zespole zostałam oddelegowana na miesięczny kurs kwalifikacyjny do ośrodka szkoleniowego w Goławicach. Tam szczegółowo zapoznano mnie z techniką kontroli, przepisami wykonawczymi do ustawy o NIK, pobieżnie z analizą przedsiębiorstwa i wstępnie z techniką komputerową. Najważniejsze dla mnie było to, że poznałam tajniki warsztatu kontrolnego, a więc sporządzanie protokołu kontroli, przeprowadzanie oględzin, formułowanie ustaleń, opracowywanie wystąpień pokontrolnych, pobieranie wyjaśnień i oświadczeń od kontrolowanych. Ponadto zapoznano mnie z psychologią dotyczącą pracy z osobami kontrolowanymi. Wykładowcami na tym kursie byli profesorowie z wyższych uczelni stolicy, pracownicy NIK o długim stażu i bogatym doświadczeniu w pracy terenowej w kontroli. W kursach tych na nieco innych prawach uczestniczyli także kandydaci na różne stanowiska kierownicze w zespołach lub agendach NIK w terenie. Po zakończeniu kursu był egzamin wewnętrzny, polegający na napisaniu protokołu i wystąpienia na podstawie teoretycznie podanych ustaleń kontroli i komisyjny egzamin ustny. Pomyślne zakończenie kursu było warunkiem podpisania stałego angażu i uzyskania dodatku kontrolerskiego za pracę w terenie. W ostatnich latach mojej pracy w NIK, a szczególnie w okresie „stanu wojennego", odstąpiono od powszechnej zasady przeszkalania nowo przyjmowanych pracowników. Miało to ujemny wpływ na pracę kontrolerską, a zwłaszcza na stosunki między inspektorami a kierownictwem, które nie poddało się procesowi rutynowego przeszkolenia. W tym okresie mniejszą uwagę zaczęto przywiązywać do sposobu formułowania ustaleń. Materiały kontrolne „czyszczono" z fachowego żargonu, co kontrolowani uznali za brak fachowości u kontrolerów. Dewizą stało się pisanie protokołów w takiej formie, aby były zrozumiałe dla każdego.

Moja praca w zespole była bardzo różnorodna pod względem tematyki, zakresu i badanych jednostek organizacyjnych. Podstawową formą były kontrole realizowane bezpośrednio przez zespół lub w koordynacji z innymi zespołami, obejmujące różne jednostki na terenie całego kraju. Do każdej kontroli koordynowanej przez nasz zespół opracowywano program oparty na przepisach obowiązujących w kontrolowanej dziedzinie oraz na materiałach z kontroli rozpoznawczej. W tego rodzaju pracach często uczestniczyłam, szczególnie lubiłam prowadzić kontrole rozpoznawcze. Z kontroli koordynowanych opracowywano informacje zbiorcze i wnioski do jednostek objętych kontrolą i nadrzędnych. Była to praca żmudna i wymagająca dużej wnikliwości badań oraz doprowadzenia do porównywalności danych liczbowych z różnych jednostek.

Realizowałam także różne krótkie zlecenia kontrolne napływające z Sejmu lub bezpośrednio od kierownictwa NIK (szczególnie dużo ich było za czasów prezesa M. Moczara). Uczestniczyłam także w corocznych kontrolach rutynowych do skwitowania działalności rządu. Brałam udział w tzw. rekontrolach. Ze wszystkich badanych jednostek najbardziej lubiłam kontrole instytutów podległych Ministerstwu

Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Kontrole te wymagały dużej pracy nad sobą, ale wprowadzały na bieżąco w tematy badawcze rzutujące na przyszłość rolnictwa.

W Izbie utarło się twierdzenie, że średnio po 5 latach pracy inspektor staje się w pełni samodzielny. Zgodnie z tym założeniem, początkowo wysyłano mnie w teren z doświadczonymi pracownikami zespołu lub w większych ekipach. Miało to dobre i złe strony – pozwalało na bieżący kontrakt z doświadczonymi pracownikami kontroli i uzgadnianie spraw precedensowych oraz skracało czas pobytu w jednostce. W wielu wypadkach utrudniało jej pracę przez angażowanie do kontroli jednocześnie kilku pracowników, do składania wyjaśnień z wyjazdów na oględziny, oświadczeń itd.

Przeciętnie, rocznie uczestniczyłam w 8 odrębnych tematach kontroli. W zależności od tematów kontroli oraz stopnia rozproszenia badanych jednostek czas badań wahał się od 2 do 3 tygodni. Kontrole terenowe, ze względu na specyfikę produkcji, koncentrowano w okresie wiosennym i letnim. W okresie późnej jesieni i zimy pracowałam w zespole lub prowadziłam rutynowe kontrole w Ministerstwie Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej albo w innych jednostkach centralnych związanych z rolnictwem.

Pracę inspektorów w terenie od czasu do czasu sprawdzano. W pierwszych latach pracy mój pobyt na kontroli w jednostce w terenie sprawdził sam dyrektor zespołu. Była to historia dość zabawna, ale bardziej irytująca. Irytowało mnie to sprawdzanie, bowiem uważałam, że jest to brak zaufania kierownictwa do pracownika. Prowadziłam wówczas kontrolę w jednej z odległych jednostek na południu Polski. Któregoś dnia z samego rana wyjechałam z radnym gminy w teren do objętych kontrolą gospodarstw indywidualnych, którym udzielono kredytu na specjalizację. Był to okres wczesnowiosenny, w drodze powrotnej nagle chwycił duży mróz i w samochodzie pękła chłodnica. Ruch na wiejskiej drodze na Kielecczyźnie był tak mały, że nie mieliśmy jak wrócić do Bodzentyna. Na szczęście dostępnym środkiem lokomocji okazał się wóz OSP, którym z prawie 2-godzinnym opóźnieniem wróciłam na miejsce, gdzie czekał zniecierpliwiony dyrektor w warunkach tylko nieco lepszych od moich w strażackim samochodzie.

W czasie terenowych kontroli nocowałam w hotelach, które w tych latach zlokalizowane były w miastach – siedzibach „starych" województw. Podczas kontroli w miejscowościach na dalekiej prowincji nocowałam w domach osób prywatnych, oczywiście odpłatnie. Adresy kwater prywatnych dawały urzędy gminne. Warunki w tych lokalach były znacznie gorsze niż w ówczesnych hotelach, brakowało połączeń telefonicznych (o telefonach komórkowych dopiero docierały pierwsze wieści). W czasie pobytu w małej miejscowości w woj. kieleckim przepisanie protokołu i narada pokontrolna oraz ustalenie wniosków pokontrolnych tak się przeciągnęło, że do Kielc dotarłam po godz. 23. Na drugi dzień rano miałam umówione spotkanie u wojewody. Ze względu na późną godzinę zarezerwowany pokój w hotelu wynajęto innej osobie, pozostałe jednoosobowe były zajęte. Tylko był wolny rezerwowy

apartament o wyższym standardzie, składający się z dwóch pokojów. Mimo późnej pory musiałam zadzwonić do dyrektora zespołu, aby uzgodnić, czy mogę wynająć „apartament" na jedną noc. Było już po północy, więc szybko napełniłam gorącą wodą blaszaną, nieobudowaną wannę, rozebrałam się i wskoczyłam do wody. W tym momencie, ku mojemu przerażeniu, wanna przechyliła się, a woda wylała na całą łazienkę i sąsiadujący z nią korytarz. Szybko zawiadomiłam służby porządkowe, dyżurujące na każdym piętrze, ale zbieranie wody trwało prawie godzinę. Okazało się, że wanna miała uszkodzoną nóżkę, która pod naporem wody jeszcze chwilę wytrzymała, ale kiedy ja znalazłam się w środku – nóżka rozpadła się na kawałki. Rano przeproszono mnie w recepcji, lecz na spotkanie z wojewodą szłam niewyspana.

Nieprzyjemną przygodę miałam również w hotelu w Brzegu. Prowadziłam kontrolę w byłym woj. opolskim. W Opolu trwały przygotowania do festiwalu piosenki i wszystkie hotele były zajęte. Musiałam zamieszkać w Brzegu. Z terenu wróciłam wieczorem, ale jeszcze było widno. Obejrzałam pokój hotelowy – był czysty, schludny i dobrze wyposażony. Zjadłam w pokoju kolację (grzałka, kubek i herbata była zawsze nieodzownym ekwipunkiem inspektora) i poszłam spać. W nocy zbudziło mnie bardzo delikatne poruszanie się na kołdrze jakiegoś zwierzaka. Zapaliłam lampkę i zobaczyłam, że w nogach mego łóżka siedział olbrzymi szczur. Nie wiem kiedy wyskoczyłam z łóżka, a szczur równie szybko zniknął w kanale wentylacyjnym. Jak się okazało, kratka wentylacyjna była bardzo słabo osadzona i wypadła, dlatego szczur mógł składać nocne wizyty. Rano opowiedziałam o tym zajściu w recepcji, oczywiście przeproszono mnie i wyjaśniono, że w Brzegu jest od lat plaga szczurów, przebywają one w podziemnych lochach, w których w czasie wojny przechowywano zapasy żywności. Część z tych lochów zawaliła się, a reszta dotychczas istnieje, jednak brak planu ich przebiegu utrudnia walkę z gryzoniami.

Trudne były niekiedy warunki lokalowe pracy kontrolerskiej, szczególnie w małych jednostkach produkcyjnych i administracyjnych. Nie było odpowiednich pomieszczeń dla inspektorów, co zmuszało nas do pracy wspólnie z urzędnikami kontrolowanej jednostki. Często nie było połączeń telefonicznych. Pamiętam taką sytuację, kiedy naczelnik gminy ulokował mnie podczas kontroli w sali Urzędu Stanu Cywilnego, w którym co sobota odbywały się uroczystości cywilnych zaślubin. Nie można było pracować przy dźwiękach marsza weselnego, a więc zbierałam manatki i wcześniej wracałam do domu lub jechałam w teren.

W większości wypadków protokoły kontroli w brudnopisie sporządzałam w zespole. Ostateczna redakcja protokołu i jego przepisanie następowało w kontrolowanej jednostce, w której organizowano także naradę pokontrolną i opracowywano wnioski w celu poprawy działalności. Na 16 lat mojej pracy w zespole, w terenie napotkałam zaledwie jedną jednostkę, w której kontrolę zakończyłam bez negatywnych ustaleń. Charakterystycznym zjawiskiem w kontrolowanych jednostkach był stan dokumentacji w większości zgodny z przepisami, gorzej było przy bezpośredniej kontroli procesów produkcyjnych i ich efektów. Składało się na to wiele przy-

czyn obiektywnych i subiektywnych. Do obiektywnych przyczyn należały: przerosty nakładów inwestycyjnych w stosunku do konkretnych potrzeb; źle dobrane rozwiązania techniczne, szczególnie w inwestycjach melioracyjnych; bezkrytyczne przenoszenie z Zachodu w nasze polskie warunki modelu olbrzymich ferm zwierząt gospodarskich, bez zaplecza paszowego, rozwiązań odprowadzenia ścieków i zagospodarowania odchodów; organizacja olbrzymich kombinatów łąkarskich, np. „Wizna", gdzie częste zmiany załogi powodowane były ogromną monotonnością pracy; brak dostatecznych środków na wyposażenie laboratoriów w wielu instytutach hamował postęp w procesach hodowli twórczej i zachowawczej roślin – stan ten był przyczyną odpływu zdolnych, młodych pracowników, a brak odpowiednich środków na konserwację i modernizację urządzeń melioracyjnych powodował przedwczesne ich wykorzystanie (wschodnie tereny Polski). Do najczęstszych przyczyn subiektywnych należały: niekompetencja i nieuczciwość pracowników zatrudnionych w produkcji i nadzorze.

W toku badań kontrolnych występowały też różne trudności powodowane cwaniactwem, tupetem kontrolowanych, a także z góry zakładaną niechęcią do kontrolujących. Na przykład podczas kontroli w gabinecie ministra, szef gabinetu zaczął szczegółowo czytać moje upoważnienie do prowadzenia kontroli i stwierdził, że ja mam tylko tytuł magistra inżyniera, a on jest doktorem, wobec czego ma wątpliwości czy będę w stanie skontrolować wdrożenie do praktyki rolniczej prac nagrodzonych przez ministra. W odpowiedzi stwierdziłam, że moje umiejętności w tym zakresie potwierdza podpis mojego zwierzchnika na upoważnieniu. Mimo takiego spięcia dalsze kontrakty z kontrolowanym były zupełnie poprawne. Zdarzało się, że na informację o moim przyjeździe w sprawie badania skargi zainteresowani nagle „rozchorowali się". Jednak i bez ich udziału badałam, czy zarzuty zawarte w skardze potwierdzają się.

Praca w kontroli udowodniła mi, jak ważne znaczenie ma człowiek na kierowniczym stanowisku, jego przygotowanie zawodowe, uczciwość i umiejętność współżycia z załogą. Te cechy kierownictwa najczęściej były podstawą dobrych wyników w jednostkach państwowych i spółdzielczych. W gospodarstwach indywidualnych sukces wiązał się z postawą i zaangażowaniem jego właściciela lub użytkownika. Oczywiście odnosi się to również do kierownictwa naszych departamentów.

Barbara Fidelus

Alicja Paprocka

NAZYWANO MNIE SEKRETARKĄ WICEPREZESÓW

Jest rok 1952. Po mającym się odbyć przekształceniu NIK w Ministerstwo Kontroli Państwowej – uległy likwidacji biura kontroli przy ministerstwach. W takiej właśnie sytuacji znalazłam się i ja, pracując wówczas w Ministerstwie Budownictwa Miast i Osiedli. Przeniesiono mnie służbowo wraz z częścią innych pracowników do NIK, którą już w listopadzie tego roku przemianowano na Ministerstwo Kontroli Państwowej. Tak więc od 15 października 1952 r. byłam pracownikiem NIK – tymczasowo w dyspozycji kadr, a już od listopada w Ministerstwie Kontroli Państwowej. W bardzo krótkim czasie powołano mnie na sekretarkę wiceministra Władysława Wichy, który właśnie objął to stanowisko.

Pierwsza rozmowa z moim przyszłym szefem była raczej pozytywna – oczywiście w moim odczuciu. Pamiętam, że byłam spokojna, starałam się miło uśmiechać, za mną było prawidłowe pochodzenie społeczne – ojciec mój był robotnikiem. Do tego moje 22 lata i jakaś tam praktyka w pracy biurowej zrobiły swoje i zostałam nawet dość miło potraktowana i przyjęta.

W moich oczach szef był bardzo przystojny, choć rysy miał ostre, zawsze nosił nienagannie skrojony garnitur, co w owym czasie było rzadko spotykane. Ale najważniejsze, że był sympatyczny w kontaktach z pracownikami w ogóle i w stosunku do mnie też. Nie pamiętam, żeby kiedykolwiek podniósł głos. Był szefem wymagającym, ale równocześnie bardzo opanowanym i wyrozumiałym.

Ministerstwo Kontroli Państwowej mieściło się wówczas w al. Szucha 23. Gabinet wiceprezesa nie był zbyt obszerny i wtedy gdy szef zwoływał na narady dyrektorów podległych zespołów i departamentów robiło się bardzo tłoczno. Dyskusje na tych naradach były bardzo zażarte – wyniki kontroli opracowywane często przez dyrektorów z awansu społecznego przedstawiały się miernie. Narady były więc bardzo hałaśliwe, a na wymagania szefa najmocniejszym argumentem w tłumaczeniu się był krzyk.

Obecnie już nie pamiętam, jak długo byliśmy w tym pomieszczeniu, ale po pewnym czasie zamieniono gabinet wiceprezesa Wichy na dużo większy, ale jeszcze w tym samym gmachu. Szef przyjął wkrótce na stanowisko swojego doradcy panią Ryszardę S., której miejsce pracy było w sekretariacie, tj. razem ze mną. Tak więc ja pełniłam funkcję sekretarki, a Ryszarda, dla niektórych – Rysia, opracowywała merytorycznie ważniejsze czy wybrane wyniki kontroli, które później referowała wiceprezesowi.

Pracy było dużo, przybywało kontroli, a ministerstwo zaczęło się rozrastać i dokooptowano część lokali w pobliżu naszej centrali – na ul. Litewskiej i Flory. Przybywało inspektorów, szkolonych już wówczas w Falentach. Tak więc organizacja pracy zaczęła się poprawiać i „normalnieć", jak przystało na tak wysoki urząd.

Gorzej było z moimi osobistymi sprawami (rozstałam się z mężem). Na szczęście Ryszarda potrafiła rozładować te moje stresy, była bowiem osobą wyjątkowej dobroci, a przy tym z dużym poczuciem humoru.

Często zachodził do wiceprezesa Wichy prezes NIK – Franciszek Jóźwiak. Bardzo starał się mówić nam miłe słowa, ale były to raczej *quasi*-komplementy w rodzaju: „wyglądają jak dwa anioły" – byłyśmy obie w niebieskich bluzkach.

Był już rok 1953, kiedy zaczęły się sprawy „rozliczania". Pamiętam jak dziś, kiedy wezwano do wiceprezesa – nie wiem z którego Zespołu, ale chyba z ul. Litewskiej – inspektora, który należał do Armii Krajowej; do dziś widzę jego szarą twarz, gdy po rozmowie wychodził z gabinetu. Była to dla mnie sytuacja tragiczna, coś jak wspomnienia z okupacji. Co się stało z nim później nie wiem, nawet Ryszarda nie mogła czy nie chciała mi powiedzieć.

Wszystko toczyło się mniej więcej normalnym trybem do czasu, kiedy powołano wiceministra kontroli państwowej – Władysława Wichę na stanowisko ministra spraw wewnętrznych. Oczywiście spytano mnie, czy nie odeszłabym z NIK. Sądzę, że nie byłoby to możliwe – nie należałam do partii, mój udział w ZMP był raczej maluśki, a w ogóle to wolałam zostać w NIK.

Po odejściu wiceprezesa Wichy w 1954 r. przydzielono mnie do sekretariatu dyrektora generalnego, które to stanowisko wówczas ustanowiono w NIK. Funkcję tę pełnił Andrzej Trojnar, z którym pracowałam tam ponad 2 lata, ale już w innej siedzibie – na ul. Marszałkowskiej 82. Był to dla mnie dość ciężki okres – zaczęły się choroby dziecka, rodzice wyprowadzili się z Warszawy, więc nie miałam żadnej pomocy, a sekretariat był jednoosobowy i nie można było zbyt często opuszczać dni pracy. Nie chciałam też za często korzystać ze zwolnień lekarskich, więc zostawiałam mojego małego synka obłożonego różnymi zabawkami i książeczkami, i jechałam do pracy. Niestety nieraz zdarzyło mi się spóźniać i za te spóźnienia karano mnie, pozbawiając premii czy nagrody. Szczególnie pilnował dyscypliny formalnej dyrektor Departamentu Prezydialnego – Birencwajg. Na moje wywody, że pozbawia mnie pieniędzy na życie i utrzymanie dziecka (płace w NIK były wówczas naj-

niższe ze wszystkich urzędów centralnych), odpowiadał pusząc się: „u mnie w szufladzie w domu są zawsze pieniądze". Szkoda, że moja szuflada nie miała takich właściwości. Dyrektor generalny – Andrzej Trojnar był człowiekiem wyrozumiałym i choć moja dyspozycyjność była mierna, nie robił mi żadnych wyrzutów. Wiem, że chętnie zamieniłby mnie na dużą blondynkę, ale był cierpliwy i życzliwy. Wkrótce szczęśliwie się dla mnie złożyło, że powołano nowego wiceprezesa NIK – Jerzego Morawskiego i właśnie ja przeszłam na stanowisko jego sekretarki.

Osobę wiceprezesa Morawskiego wspominam dziś bardzo ciepło – wydawał się człowiekiem od nikogo niezależnym, spokojnym, pewnym siebie, ale dostrzegającym ludzi wokół siebie i czasem miałam wrażenie, że pochłaniają go zupełnie inne sprawy. Bardzo często wychodził już około 13^{oo}, a przy tym nie omieszkał powiedzieć zawsze tych samych słów: „pani jest wolna". Próbowałam indagować, a co będzie, gdy przyjdzie prezes lub gdy będzie ważny telefon? Mówił wówczas, żebym się tym zupełnie nie przejmowała. Dla mnie były to wspaniałe dni; nie dość, że szef był przeuroczy (a mówiąc cichutko, to chyba ja byłam zauroczona), to po odebraniu synka ze szkoły miałam dla niego dużo czasu. Wszystko co dobre też się kiedyś kończy, może nawet zbyt szybko. Wyjaśniła się sprawa częstych wyjść szefa, przygotowywał się wówczas do pełnienia funkcji ambasadora w Wielkiej Brytanii. Tak więc zmieniły się osoby na stanowiskach wiceprezesów i moim następnym szefem został Roman Zambrowski. Zmieniłam nie tylko szefa, ale i lokum. Gabinet szefa był obszerny, a sekretariat był wspólny z drugim wiceprezesem z SL – Janem Góreckim. Najważniejszą dla mnie sprawą było to, że mogłam obecnie liczyć na zastępstwo koleżanki i odwrotnie. Sekretarką wiceprezesa Góreckiego była Barbara Naumowicz. Bardzo miła osoba i nieraz wzajemnie się uzupełniałyśmy, wspierałyśmy, a później zaprzyjaźniłyśmy. Nasza przyjaźń przetrwała wiele lat, aż do czasu śmierci Barbary w 2004 r.

W moich wspomnieniach szef Roman Zambrowski zaznaczył się jako osoba tolerancyjna, o bardzo spokojnym charakterze, był małomówny i poważny. Często odbywały się narady, posiedzenia Kolegium NIK lub inne robocze spotkania dyrektorów, a trzeba pamiętać, że były to jeszcze czasy dyrektorów z awansu społecznego i wszędzie było słychać ten specyficzny język: „wiecie, rozumiecie", „postępować należy zgodnie z wytycznymi naszej partii", „o większą wydajność", „dla dobra klasy robotniczej" itp., itd. Jeden z dyrektorów, niepokorny dyrektor Zygmunt Leski, nie potrafił dostosować się do specyficznego sposobu przemawiania niektórych osób, wygłaszania pustych tyrad i wychodził z tych obrad. Wstępując do naszego sekretariatu mówił, że nie jest w stanie słuchać takich wystąpień, zwłaszcza że były zmasowane i długotrwałe. Ten pan w ogóle bardzo się wywyższał, twierdząc m.in., że „Polki nadają się tylko na konduktorki do tramwaju". Jego koledzy – dyrektorzy (b. krawcy, drobni handlowcy itp.) też nie nadawali się do pełnienia dyrektorskich funkcji, ale dla nich miał nieco wyrozumienia.

Czas mijał szybko, bo pracy było bardzo dużo. Szef był niesłychanie operatywny; dużo spraw zlecał też swojemu doradcy. W wolnych chwilach, gdy szef wychodził na dłużej, pisałam na maszynie jego pamiętniki z Berezy, czasem dyktował mi je doradca wiceprezesa. Wkrótce miałam jeszcze jeden obowiązek – przygotowywanie drugich śniadań dla szefa. Dostawałam (o ile dobrze pamiętam) 150 zł i musiałam sprostać wymaganiom diety szefa. Trudności w zakupach lepszej wędliny zmobilizowały szefa do polecenia zakupu lodówki. To był ewenement, bo w NIK do tej pory takich zbytków nie było – ale bardzo się przydała. Przyszedł 1968 r. i słynna czystka; bardzo dużo osób odeszło z NIK i odjechało w świat. Do dziś wydaje mi się to, co wówczas się działo, nieludzkie i brutalne. Nasi szefowie i koledzy nagle stali się wrogami i musieli opuścić Polskę. Pamiętam oburzenie ludzi, ale co wtedy mogliśmy zrobić – „wszystko było dla dobra socjalizmu".

Jeszcze przed powstaniem KOR i zamieszkami studenckimi przeżywałam tragedię umierającej w szpitalu mojej matki po operacji, w czasie której wykryto raka. Przez trzy tygodnie, do czasu jej śmierci, mój szef każdego dnia zwalniał mnie, żebym mogła być przy matce, bo tam byłam bardzo potrzebna.

Mówiono w NIK, że syn wiceprezesa, Antoni, był zamieszany w te wszystkie studenckie protesty, związki i komitety ochrony robotników. Zaczęło się szykanowanie, aż do zmuszenia do odejścia wiceprezesa Zambrowskiego. Najpierw rozprawiono się ze mną, żeby pozbawić go sekretarki. Kazano mi wziąć urlop, dano wczasy do Zakopanego, żebym tylko usunęła się na ten czas. Po powrocie już nie zobaczyłam się z szefem, bo już go nie było w NIK. Z opowiadań Barbary N. wiem, że czuł się bardzo upokorzony psychicznie i zaszczuty, zwłaszcza że te same osoby, które jeszcze niedawno ścierały pyłki przed nim, nagle poczuły się odważne i „wymierzały sprawiedliwość". Nawet Bolesław Gałęza robił dziwną minę kiedy podczas mojej nieobecności jego sekretarka podawała herbatę Zambrowskiemu, a ten z kolei pytał – „czy nie boi się pani podawać mi herbatę?"

Przeżyłam te różne personalne rozgrywki bardzo mocno i postanowiłam, że postaram się nie mieć więcej do czynienia z wydzielonym prezesowskim rewirem na I piętrze. Uprosiłam dyrektora Departamentu Prezydialnego, którym wówczas był Feliks Podhorodecki, aby skierował mnie do pracy w jakimś branżowym zespole. Zostałam przyjęta na stanowisko kierowniczki kancelarii w Zespole Budownictwa. Ku mojej wielkiej radości dyrektorem tego zespołu był wówczas Teodor Borczyński, który pracował ze mną jeszcze w Ministerstwie Budownictwa Miast i Osiedli. Bardzo mądry i prawy człowiek. I tak w Zespole Budownictwa kilka lat z dyrektorem Teodorem Borczyńskim i innymi szefami tego zespołu przepracowałam do 1983 r. i w tym też roku przeszłam na tzw. zasłużony odpoczynek.

Pamiętam także moje prywatne spotkanie z byłym szefem Zambrowskim. Opowiadał wówczas niesłychane historie ze swoich pobytów w ZSRR, ze spotkań u Stalina, który bardzo lubił polską literaturę. Poprosiłam też kiedyś byłego szefa

Romana Zambrowskiego do swojego domu na Żoliborzu. Nie mógł się nadziwić, że mam tak małe mieszkanie (29 m^2), że nawet nie mam telefonu. Wyrzucał sobie, a mnie szczególnie, dlaczego o nic nie prosiłam, że przecież mógł mi pomóc w zamianie mieszkania.

Była to jedna z ostatnich rozmów z moim ostatnim szefem – wiceprezesem. W 1977 r., będąc w sanatorium, dowiedziałam się o chorobie i śmierci Romana Zambrowskiego – ministra kontroli państwowej w latach 1955–1956 oraz wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli w okresie 1963–1968. Pozostał w mojej pamięci jako dobry szef, wrażliwy na potrzeby pracowników.

Alicja Paprocka

WSPOMNIENIA O KRZYSZTOFIE KRZYNÓWKU
WICEDYREKTORZE DEPARTAMENTU PRAWNO-ORGANIZACYJNEGO
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

W Najwyższej Izbie Kontroli pracował od 28 września 1987 r. Zaczynał pracę w Departamencie ds. Inspekcji Robotniczo-Chłopskiej jako radca prawny; 28 września 1988 r. otrzymał mianowanie na doradcę prawnego w Departamencie ds. Inspekcji Robotniczo-Chłopskiej; od 1 października 1989 r. był doradcą prawnym w Zespole Handlu Zagranicznego i Służby Zagranicznej, a od 22 czerwca 1992 r. w Departamencie Prawnym; 1 listopada 1995 r. został wicedyrektorem Departamentu Prawnego; od 1 stycznia 1997 r. do 10 lutego 1997 r. był oddelegowany

z Departamentu Prawnego do Departamentu Gospodarki i Integracji Europejskiej na stanowisko p.o. dyrektora; likwidował Departament Prawny i organizował Prawno-Organizacyjny; 9 listopada 2001 r. otrzymał mianowanie na stanowisko wicedyrektora Departamentu Prawno-Organizacyjnego.

Uchwałą Prezydium Sejmu z 24 sierpnia 1991 r. został powołany na stanowisko sekretarza Kolegium NIK; funkcję tę pełnił do 24 października 1995 r. Był wielokrotnie nagradzany i wysoko oceniany. 31 października 1996 r. został odznaczony Srebrnym Krzyżem Zasługi, a 15 grudnia 2004 r. Krzyżem Kawalerskim Orderu Odrodzenia Polski (pośmiertnie).

Miałam przyjemność oceniać pracę egzaminacyjną Krzysztofa Krzynówka

Pod koniec 1989 r., tj. po upływie około dwóch lat od podjęcia pracy w Najwyższej Izbie Kontroli, Krzysztof Krzynówek – zgodnie z obowiązującymi wymaganiami – brał udział w szkoleniu z zakresu aplikacji kontrolerskiej dla pracowników nowo przyjętych.

Szkolenie to zakończone zostało egzaminem, który Krzysztof Krzynówek zdał z wynikiem bardzo dobrym, wyróżniając się kulturą słowa i dużym zasobem wiedzy. Miałam wówczas przyjemność uczestniczyć w komisji egzaminacyjnej, przed którą „zdawał" Krzysztof Krzynówek. Użyłam tu określenia „przyjemność", bo oceniając Jego prace pisemne oraz słuchając odpowiedzi na pytania dotyczące: systemu kontroli w państwie, organizacji, zadań i zasad działania NIK, trybu przeprowadzania czynności kontrolnych i zasad realizacji wyników kontroli oraz obowiązującej w tym zakresie regulacji prawnej, jak też wybranych zagadnień dotyczących gospodarki narodowej – miałam odczucie i głębokie przekonanie, iż Krzysztof jest pracownikiem, który charakteryzuje się nie tylko wysokim poziomem wiedzy prawniczej, ale potrafi tę wiedzę wykorzystać. Jest więc znakomicie przygotowany do wykonywania zadań kontrolerskich i obowiązków doradcy prawnego w Najwyższej Izbie Kontroli.

Ta teza znalazła pełne potwierdzenie w toku mojej – jako wicedyrektora Departamentu Prezydialnego kierującego Wydziałem Prawnym – dalszej współpracy z Krzysztofem Krzynówkiem, pełniącym obowiązki doradcy prawnego początkowo w Departamencie ds. Inspekcji Robotniczo-Chłopskiej, a następnie w Zespole Handlu Zagranicznego i Służby Zagranicznej.

Sporządzane przez Krzysztofa Krzynówka opracowania i opinie prawne – mimo niejednokrotnie skomplikowanego charakteru i złożonej problematyki – wskazywa-

ły, iż potrafił obiektywnie i rzetelnie ustalić, a także ocenić stan faktyczny oraz wyciągnąć z tych ustaleń trafne wnioski, oparte na właściwej podstawie prawnej.

Wymiana poglądów prawnych, konsultacja i współpraca traktowane były przez Krzysztofa z dużą powagą, wnikliwością oraz zaangażowaniem. Szkoda, że odszedł z Izby i od nas ... na zawsze, był jeszcze przecież w pełni sił.

Halina Paszyńska

Był moim przewodnikiem w NIK

Krzysztof Krzynówek (o pierwszym imieniu Włodzimierz przypominał sobie tylko, gdy składano mu życzenia imieninowe) jeszcze zanim zaczął pracować w Departamencie Prawnym – od powstania tego Departamentu i objęcia przeze mnie funkcji dyrektora w grudniu 1991 r. – był jednym z zaprzyjaźnionych i wspomagających nowo utworzoną jednostkę doradców prawnych. Trochę znałam go zresztą wcześniej, dzięki czemu był moim przewodnikiem w NIK, gdy rozpoczęłam tu pracę. Jego żona Urszula była moją młodszą koleżanką w Liceum Ogólnokształcącym im. Władysława IV. Razem pracowałyśmy też na początku lat 80. w Naczelnym Sądzie Administracyjnym (wtedy Ula jeszcze „chodziła" z Krzysiem).

Już w 1991 r. Krzysztof był brany pod uwagę jako jeden z potencjalnych kandydatów na zastępcę dyrektora. Miał dwie cechy, które go do tego predestynowały: młody wiek, co w ówczesnej, nieco „geriatrycznej" Izbie miało znaczenie z punktu widzenia polityki kadrowej nowego kierownictwa, oraz doświadczenie (w NIK pracował od 1987 r.), oparte na rzetelnej wiedzy prawniczej. W tamtym okresie nie dał się przekonać. Był ceniony, czego wyrazem była funkcja sekretarza Kolegium NIK w czasach, gdy prezesem NIK był Lech Kaczyński. Lubił swoją pracę w Zespole Handlu Zagranicznego i Służby Zagranicznej. Przyjaźnił się z jego dyrektorem Bogdanem Dziubkiem i mimo że formalnie był tylko doradcą prawnym, faktycznie miał duży udział we współkierowaniu tą jednostką. Był to zresztą jeden z wyróżniających się zespołów, który miał znaczące osiągnięcia (z udziałem Krzysia) w ujawnianiu takich zjawisk patologicznych w okresie transformacji, jak afera alkoholowa (Krzysztof zeznawał w tej sprawie przed Trybunałem Stanu) czy przetransferowanie przez ministra współpracy gospodarczej z zagranicą 3 mld zł ze zlikwidowanego

Funduszu Rozwoju Eksportu do Agencji Rozwoju Gospodarczego SA (podpis Krzysztofa Krzynówka – radcy prawnego, obok podpisu prezesa NIK Lecha Kaczyńskiego widnieje na uchwale Kolegium NIK z 30 września 1994 r. – był jej pierwszym autorem – którą w nadzwyczajnym trybie informowano Sejm o odpowiedzialności ministra za przekazanie publicznych środków w prywatne ręce).

Na stanowisko wicedyrektora Departamentu Prawnego Krzysztof został mianowany 1 listopada 1995 r. w związku z reorganizacją, która miała miejsce w NIK po objęciu funkcji prezesa przez Janusza Wojciechowskiego. Wówczas obowiązki doradców prezesa NIK zaczęły pełnić Wanda Jaworska-Gromczyńska i Halina Paszyńska, które wcześniej były wicedyrektorami tej jednostki. W Departamencie oprócz Krzysztofa zastępcą dyrektora nadal była Małgorzata Borkowska, powołana na to stanowisko pod koniec pełnienia funkcji przez prezesa NIK Lecha Kaczyńskiego. Z Krzysztofem i Małgorzatą pracowało mi się wspaniale. Byli zaangażowani, odpowiedzialni i – co ważne – miałam wrażenie, że są przyjaźnie, życzliwie i ciepło nastawieni do pracowników, przy jednoczesnym nieobniżaniu wymagań, które im stawiali i egzekwowali.

Krzysztof mnóstwo czasu poświęcał na pracę zawodową, nadzorował zagadnienia gospodarcze i finansowe, do wieczora spędzał czas w pracy. Wówczas wydawało mi się to naturalne. Też byłam przyzwyczajona do pracy co najmniej do godziny 19^{oo}. Z dzisiejszej perspektywy żal mi tego czasu Krzysztofa, który pewnie bardziej należał się córeczkom Oli i Marcie, i Urszuli, o których wiele opowiadał, ale dla których w tygodniu, poza weekendem, czasu miał niewiele.

Krzysztof był bardzo ambitny. Przywiązywał dużą wagę nie tylko do tego, co dzieje się wewnątrz departamentu, ale także jak nasza jednostka jest postrzegana i oceniana przez zwierzchników. Miał świetne kontakty z innymi jednostkami organizacyjnymi. Chciał, aby Departament Prawny był im autentycznie potrzebny, a nie tylko służył do „odfajkowania" konsultacji ze zbiorowym radcą prawnym. Był zaprzyjaźniony z większością ich szefów i to zarówno z grona „starych", jak i „nowych" NIK-owców. Kiedy wyjeżdżał na urlop, zawsze przysyłał do departamentu sympatyczne, żartobliwe pocztówki. Dostawałam je również w nowej pracy.

Ostatnia pasja Krzysztofa w 1999 r., zanim odeszłam z NIK, to nauka jazdy. Wcześniej kierowcą w ich domu była Urszula. Krzyś do kursu podszedł z takim samym zaangażowaniem jak do pracy zawodowej i tak samo jak w pracy boleśnie przeżył porażkę w postaci niezdanego pierwszego egzaminu. W drugim podejściu egzamin zaliczył bez problemu. Prowadzenie samochodu nie sprawiało mu kłopotów i niestety już wkrótce okazało się niezbędne do jeżdżenia na kolejne zabiegi.

Kiedy, pracując już od lipca 1999 r. w NSA, przychodziłam do NIK na posiedzenia Kolegium Redakcyjnego „Kontroli Państwowej" lub konferencje organizowane przez Izbę, zawsze zaglądałam do pokoju Krzysia. Najczęściej siedział nad zawalonym papierami biurkiem, w kłębach papierosowego dymu. Pamiętam, jak po raz

pierwszy usłyszałam jego chrypiący głos i wyjaśnienie „przechodziłem grypę, ale rozumiesz kończyliśmy kontrolę budżetową i nie miałem czasu chorować". Później niestety okazało się, że to zła diagnoza, a czas musiał się znaleźć.

Małgorzata Niezgódka-Medek

Pracowity, obowiązkowy ...

Krzysztofa Krzynówka poznałem wkrótce po rozpoczęciu pracy w NIK w 1995 r. Przekazywał mi obowiązki sekretarza Kolegium NIK. Bliżej poznaliśmy się w końcu lat dziewięćdziesiątych, kiedy objąłem funkcję dyrektora Departamentu Prawnego. To właśnie Krzyś pomagał mi we „wprowadzeniu się" w sprawy departamentu i zapoznawał z niepisanymi zwyczajami tam panującymi. Był ideałem zastępcy. Pracowity, obowiązkowy, na Jego biurku zawsze piętrzyły się stosy akt. Na propozycje zmniejszenia mu zakresu obowiązków niezmiennie odpowiadał „może za parę miesięcy, bo chciałbym doprowadzić do końca sprawy, w których opiniowałem projekty programu kontroli, a teraz przygotowywane są informacje o wynikach kontroli".

Krzysztof wymagał wiele od współpracowników, ale także i od siebie. Jednocześnie w przygotowaniu szczególnie trudnych opinii i wniosków zawsze zabiegał o stosowne usatysfakcjonowanie autorów dokumentów. Wtedy wspólnie testowaliśmy granice hojności ówczesnego prezesa Janusza Wojciechowskiego, składając wnioski o nagrody specjalne. Kiedy piszę te słowa, staje mi przed oczami Krzysztof Krzynówek, wchodzący do mojego pokoju z okrzykiem: „jest problem", z którym to stwierdzeniem często pojawiał się u mnie. I uświadomiłem sobie w tej chwili, że nigdy już go nie zobaczę i nie usłyszę. Żal.

Tomasz Staniszewski

On po prostu lubił tę pracę i lubił ludzi

Krzysztofa Krzynówka – Krzyśka – poznałem ponad 30 lat temu, kiedy jako młodzi ludzie rozpoczynaliśmy naukę w tej samej klasie matematyczno-fizycznej liceum ogólnokształcącego na warszawskim Żoliborzu. Później były studia i różne prace, aby następnie trafić do administracji, z tym że ja do administracji kontrolowanej, on – do kontrolującej. I tak lata mijały. Gdy czasem spotkaliśmy się i rozmawialiśmy o starych dziejach, nawet na myśl mi nie przyszło, że już wkrótce los zdarzy, że znowu się spotkamy i to gdzie – w jednym departamencie w Najwyższej Izbie Kontroli. Wiadomo jak trudne są pierwsze kroki w nowej pracy. Krzysztof był tą osobą, która mi je ułatwiła. Wprowadzał mnie w tajniki tej trudnej pracy, poznawał z pracownikami, cierpliwie tłumaczył nikowskie *who is who*. To dzięki niemu poznałem wiele wspaniałych osób.

Wcześniej rzadko rozmawialiśmy o naszej pracy, może dlatego, że byliśmy „po przeciwnych stronach barykady", ale już przed przyjściem do NIK wiedziałem, że Krzysztof ma opinię doskonałego wicedyrektora, o dużej wiedzy prawniczej, trafności opinii, pracowitości. Wiedziałem, że bardzo często pracował do późnych godzin wieczornych. I tak też było kiedy pracowaliśmy razem. Ileż razy zdarzało mu się brać pracę do domu. Często dyskutowaliśmy bardzo długo, starając się rozwiązać różne problemy prawne. Wtedy myślałem, że może czasem za długo, ale teraz tych rozmów bardzo mi brakuje.

Krzysztofa cechował perfekcjonizm i niezwykła rzetelność w wykonywaniu obowiązków służbowych. Zawsze powtarzał, że pracujemy w Najwyższej Izbie Kontroli, a to zobowiązuje. Podkreślał, że byłoby mu wstyd podpisać jakieś – jak mówił – „badziewie". Brał niejednokrotnie najbardziej skomplikowane sprawy, a pisane przez niego wnikliwe i trafne opinie są i długo jeszcze będą wykorzystywane w departamencie i w NIK. Nawet gdy dotknęła go ciężka choroba, starał się nie zwalniać tempa. A było co robić. Często nie zdążyliśmy zrobić jednej roboty, a już było kilka następnych. Często Krzysiek powtarzał – kiedy zdążę to wszystko przeczytać? – ale mimo tego natłoku pracy zdążał. On po prostu lubił tę pracę, lubił ludzi, z którymi pracował, bo faktycznie miał duże zasługi w stworzeniu w departamencie grupy doskonałych prawników. Może czasem narzekał, ale chyba nie widział siebie nigdzie poza NIK. Martwił się, czy będzie mógł rozmawiać z ludźmi po powrocie z operacji. Bo Krzysiek był nie tylko doskonałym prawnikiem, ale i wspaniałym człowiekiem, który lubił rozmawiać z ludźmi, wysłuchiwać cierpliwie różnych ich trosk i radzić. Podziwiałem jego cierpliwość, ale i wiedziałem ile to go kosztuje.

Krzysztof był człowiekiem, który się nie poddawał. Pamiętam, jak pierwszy raz powiedział mi o swojej chorobie, zaraz po przyjeździe z badań. Bardzo się wtedy zmartwił, że będzie musiał poddać się operacji i że będzie musiał opuścić pracę na dość długo. Powiedziałem mu wówczas, że to miejsce i jego pokój będą na niego czekały. Dziękuję tym wszystkim, którzy tę obietnicę pomogli mi spełnić. Wszyscy wierzyliśmy, że Krzysztof do nas wróci. Mieliśmy jeszcze tyle planów ...!

Bogdan Skwarka

SYGNAŁY O KSIĄŻKACH

Artur Piaszczyk: **Audyt wewnętrzny**, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce Zarząd Główny w Warszawie, Centralny Ośrodek Szkolenia Zawodowego, Warszawa 2004, s. 172.

Jest to próba wszechstronnej analizy sposobu funkcjonowania audytu wewnętrznego w sektorze finansów publicznych w Polsce. Książka zawiera 5 rozdziałów przedstawiających różne aspekty tej problematyki. Pierwszy ukazuje tło badanego zagadnienia, którym jest sektor finansów publicznych, następny poświęcony jest historii audytu wewnętrznego, trzeci określa jego miejsce w strukturze jednostki sektora finansów publicznych, czwarty prezentuje metodykę audytu wewnętrznego na tle innych form kontroli. Najciekawszy jest rozdział piąty, w którym autor zaprezentował audyt w praktyce na przykładzie szkół wyższych ośrodka krakowskiego, a także zarysował perspektywy audytu wewnętrznego w naszym kraju.

Agnieszka Wilińska, Rafał Janicki, Renata Górecka, Marek Rotkiewicz: **Kontrola u pracodawcy**, Grupa Wydawnicza INFOR, Warszawa 2005, s. 310.

Autorzy opisali różne rodzaje kontroli, którym podlega prowadzący firmę pracodawca. Są to kontrole: Państwowej Inspekcji Pracy, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, urzędów skarbowych oraz urzędów wojewódzkich i służby celnej. Przedstawiono podstawy prawne tych kontroli, ich cele, metody oraz możliwe skutki dla firmy. Praca ma charakter zwięzłego poradnika dla pracodawców chcących prowadzić swą działalność w sposób przejrzysty i zgodny z obowiązującym prawem.

Fundusze strukturalne i polityka regionalna Unii Europejskiej, pod redakcją Konstantego A. Wojtaszczyka, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2005, s. 165.

Książka jest zwięzłym kompendium wiedzy o europejskiej polityce regionalnej, funduszach strukturalnych oraz instytucjach Unii Europejskiej promujących i finan-

sujących równomierny rozwój całej Wspólnoty. Ma ona nie tylko walory poznawcze, ale i pedagogiczne. Przypomina historię europejskiej polityki regionalnej, definiuje podstawowe pojęcia tej polityki, omawia jej programy i stosowane strategie. Ostatni rozdział poświęcony jest miejscu Polski w polityce strukturalnej Unii.

Jerzy Wojciech Wójcik: **Fałszerstwa dokumentów publicznych: rozpoznawanie i zapobieganie**, TWIGGER, Warszawa 2005, s. 310.

Jest to prawno-kryminalistyczne studium poświęcone problemowi przestępczości dotyczącej fałszowania dokumentów. Współczesne społeczeństwo jest w coraz większym stopniu społeczeństwem informacyjnym, w którym stale rośnie ranga różnego rodzaju dokumentacji zarówno w obrocie prawnym, jak i gospodarczym. W związku z tym także rozpowszechnia się przestępcze pozyskiwanie oraz fałszowanie nośników informacji i identyfikacji. Autor zaproponował definicje różnych typów dokumentów, a także opisał metody działań przestępczych wymierzonych w ich wiarygodność.

SPIS TREŚCI

Rafał Padrak – **Wyniki kontroli a zmiany legislacyjne** 3
Alicja Pomorska – **Główne problemy w stosowaniu prawa podatkowego** ... 18
Janusz Witkowski – **Specyfika wiejskiego rynku pracy w Polsce** 29
Krzysztof Zalega – **Nieprawidłowe płatności z budżetu wspólnej polityki rolnej** 46
Paweł Wieczorek – **Początkowy okres członkostwa Polski w Unii Europejskiej – próba bilansu** 58

USTALENIA NIEKTÓRYCH KONTROLI

Marian Zaręba, Marian Paradowski – **Jak wykorzystujemy nadmorskie położenie kraju** 74
Tadeusz Dziuba, Edmund Waśko – **Gospodarowanie odpadami komunalnymi w dużych miastach** 90

RELACJE, POLEMIKI

Piotr Zientara – **Thatcheryzm: implikacje dla Polski** 97

WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA

Posiedzenie Komitetu Kontaktowego prezesów najwyższych organów kontroli Unii Europejskiej – opr. Jacek Mazur 106

Zadania dla Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska w opinii NIK jako koordynatora grupy – opr. Ewa Borkowska-Domańska 115

*

Wizyta Ministra Kontroli Państwowej Chińskiej Republiki Ludowej w NIK – D. W. 118

TROCHĘ HISTORII

Delegatury NIK o sobie – Opole
Szkic do kroniki Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Opolu – opr. Jan Nawelski 120
Trochę wspomnień i refleksji z mojej pracy w opolskiej delegaturze – opr. Bogusław Wiecheć 126

*

86. rocznica utworzenia Najwyższej Izby Kontroli – red. 136

Listy do redakcji 139

*

Alicja Kraśniewicz-Sarnecka – **Biblioteka – praca i pasja** 141
Barbara Fidelus – **Moja praca w Najwyższej Izbie Kontroli w Warszawie** 150
Alicja Paprocka – **Nazywano mnie sekretarką wiceprezesów** 155

*

Wspomnienia o Krzysztofie Krzynówku wicedyrektorze Departamentu Prawno-Organizacyjnego NIK 160

*

Sygnały o książkach 167

CONTENTS

Rafał Padrak – **Audit Findings and Legal Amendments** 3

Last September the Act Amending the Act on Real Estate Management and Some Other Acts came into life. This act, along with other pieces of legislation, amended old legal regulations governing sales of public real estates (i.e., real estates belonging to the State Treasury or local Government units). The article presents selected new regulations concerning tenders and property sales in negotiations taken up after two tenders with negative results, and linking those with recommendations ***de lege ferenda*** *presented by the Supreme Chamber of Control in 2003 on conclusion of sales of commune real estates by communities. Problems which emerged in connection with the said audit findings, which require further legislative action, were also highlighted.*

Alicja Pomorska – **Main Problems Related to Application of the Tax Law ....** 18

The tax law application is shaped by a number of factors. Most important ones include the quality of legal regulations governing the tax system, efficiency and effectiveness of functioning of the tax apparatus and quality of jurisdiction exercised by courts and tribunals. Lack of stability of tax regulations, their vast numbers, imprecision, and general character of many concepts and terms used in phrasing, specificity and difficulty of the subject matter concerned - all these account for the fact that tax law passes for one of most complex chapters of the law, hard to understand for the majority of tax payers. The tax law also remains very difficult to apply in practice by the tax apparatus.

Janusz Witkowski – **Specificity of the Rural Labor Market in Poland** 29

From difficult problems which need to be solved on the Polish labor market an important chapter is formed from those related to the rural labor market. Almost 40% of Polish population live in rural areas, which makes correct diagnosing situation in this market section extremely important for assessing the Polish labor market in general. One of components of this diagnosis is the analysis of labor resources in terms of size, demographic and professional structures, an changes in time. Important, too, is detailed information on labor supply, necessary, among others, for decision-makers and analysts dealing with problems which occur on the labor market.

Krzysztof Zalega – **Incorrect Payments from the CAP Budget** 46

The EU annually spends over 40 billion EURO on CAP [Common Agricultural Policy] implementation. Poland is one of major beneficiaries of this policy. Responsibility for managing CAP resources is shared between the EU and EU member states. Under one of ECA audits one aspect of this shared responsibility was studied, i.e., the process of notifying about amounts incorrectly paid out to entrepreneurs, farmers another beneficiaries, as well as recovery of such amounts. The audit provided grounds for critical assessments of actions pursued both by the EU and EU member states.

Paweł Wieczorek – **Initial Period of Poland's Membership in the EU – Provisional Summary** 58

Following integration Poland is becoming a completely different country with better than ever possibilities to experience quick economic growth, civilization progress, upgrading of people's living standards, state structures becoming more rational, and better chances to defend her cause on the international arena. Poland's short period of membership in the EU does not permit to fully encounter the benefits of Poland's new situation in the community of European states. It is already possible to say, however, that Poland's EU membership has led to occurrence of more severe market competition as a result of increased interest in the Polish market on the part of entrepreneurs coming from other EU member states.

THE SETTLEMENTS OF SOME CONTROLS

Marian Zaręba, Marian Paradowski – **How we Benefit from Poland's Access to the Sea** 74

Findings from the audit studying use made of chances to develop branches of sea economy, carried out in 2004 by the SCC, indicate hat the main threat to the development of national sea ports comes from delays in making mainland access to the ports more efficient. This applies both to opening free of collisions access to heavy lorry transportation, and dissatisfactory technical condition of railway tracks inside sea ports.

Tadeusz Dziuba, Edmund Waśko – **Managing Communal Waste in Big Cities** 90

The audit disclosed that the rules for managing communal waste set forth in the legislation were not fully followed. Maintaining cleanliness and order, as well as testing honesty of real estate owners meeting their obligations to manage communal waste was positively assessed, while the system of waste management at the collection an transportation stages did not function properly.

RELATIONS, POLEMICS

Piotr Zientara – **Thatcherism: Implications for Poland** 97

INTERNATIONAL COOPERATION

Meeting of the Contact Committee of the Heads of the Supreme Audit Institutions of the European Union – prep. by Jacek Mazur 106

Tasks before the EUROSAI Working Group for Environmental Auditing in the Opinion of the SCC as the Group Coordinator – prep. by Ewa Borkowska-Domańska 115

*

Visit Paid to the SCC by Minister of Supervision of the People's Republic of China – D. W. 118

A BIT OF HISTORY

SCC Field Offices in Self-Portraits – Opole
Glimpses from the Chronicle of the SCC Opole Field Office – prep. by Jan Nawelski 120
A Handful of Memories and Reflections from my Work at the SCC Field Office in Opole – prep. by Bogusław Wiecheć 126

*

86th Anniversary of Establishing the SCC – editor 136

Letters to the Editors 139

*

Alicja Kraśniewicz-Sarnecka – **The Library – Job and Passion** 141
Barbara Fidelus – **My Work at the SCC Office in Warsaw** 150
Alicja Paprocka – **They Called me Vicepresidents' Secretary** 155

*

In Memory of Krzysztof Krzynówek, Deputy Director of the SCC Legal and Organizational Department 160

*

Notes About New Books 167

KOMITET REDAKCYJNY:

Zbigniew Cieślak, Barbara Dolińska, Jacek Jagielski, Adam Lipowski, Teresa Liszcz, Barbara Matosiuk (redaktor naczelna), Jacek Mazur, Małgorzata Niezgódka-Medek, Czesława Rudzka-Lorentz, Janusz Witkowski, Marek Zająkała.

WYDAJE NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Adres redakcji: Najwyższa Izba Kontroli, 00-950 Warszawa, ul. Filtrowa 57, Telefon: centrala NIK: 444-5000; red. nacz. Barbara Matosiuk, p. 5011, tel. 444-5401; z-ca red. nacz. Barbara Dolińska, p. 5013, tel. 444-5739; red. Joanna Kulicka, red. Barbara Odolińska, p. 5012, tel. 444-5781; prenumerata: tel. 444-5781, p. 5012.
Nasz adres w sieci INTERNET: e-mail: KPred@nik.gov.pl; http://www.nik.gov.pl

Cena egzemplarza – 12 zł. Prenumerata roczna – 72 zł.
Wpłaty na konto:
NBP O/O Warszawa, nr 06 1010 1010 0036 7822 3100 0000, Najwyższa Izba Kontroli.

Nakład 1000 egz. Papier xerox 80 g. Oddano do składu w marcu 2005 r.
Skład, łamanie, druk okładek: Oficyna Drukarska WiP, Mszczonów.
Druk i oprawa: Poligrafia NIK.

Fot. archiwum del. Opole

Siedziba Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Opolu od 1950 r. przy ul. Krakowskiej 28; delegatura zajmuje I i II piętro.

Fot. archiwum del. Opole

Mgr Jan Nawelski, dyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Opolu od 1991 r.

Fot. archiwum NIK

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli Piotr Kownacki, sprawujący bezpośredni nadzór nad działalnością delegatury opolskiej.

Fot. archiwum del. Opole

Rok 1962 – zdjęcie „rodzinne" pracowników delegatury opolskiej po egzaminie kończącym szkolenie inspektorów; siedzą od lewej: inspektor Jan Łukasiński, sekretarka Maria Łuszczak, przewodniczący delegatury Tadeusz Różański, inspektor Alicja Kunowska, przedstawiciel centrali NIK Czesław Bielecki, inspektor Stanisław Żulewski; stoją od lewej: księgowa Konstancja Mazur, inspektorzy: Bogusław Wiecheć, Stefan Pętlak, Kazimierz Struzik, Henryk Sufranowicz, Bolesław Cieślak, Józef Sybistowicz, referent administracyjny Janina Babiak, kierowca Marian Tyka, inspektorzy: Fryderyk Stępień, Tadeusz Rowiński, Janusz Herkoperec, Waldemar Jędrzko, Antoni Kurek, Władysław Pyrek, Zbigniew Frank.

Fot. archiwum del. Opole

Wizyta dyrektora generalnego NIK Andrzeja Trojnara (siedzi w środku) w delegaturze opolskiej 12 grudnia 1964 r.; po prawej ręce dyrektora – przewodniczący delegatury Tadeusz Różański i sekretarka Maria Łuszczak; po lewej – wiceprzewodniczący delegatury Stefan Pętlak; w głębi stoją pracownicy delegatury.

Fot. archiwum del. Opole

Uroczystość wręczenia odznaczeń zasłużonym pracownikom NIK w lipcu 1989 r. w Warszawie; od lewej stoją: Zdzisław Śledziński dyr. Departamentu Koordynacji, ówczesny redaktor naczelny „Kontroli Państwowej"; Sylwester Tarczyński; Bogusław Wiecheć, wówczas doradca techniczny w delegaturze opolskiej, uhonorowany Krzyżem Oficerskim Orderu Odrodzenia Polski (autor wspomnień o delegaturze); Stanisław Kryś i Wacław Wojciechowski

Fot. archiwum del. Opole

Konferencja prasowa z okazji przyjazdu do Opola w kwietniu 1996 r. kierownictwa Najwyższej Izby Kontroli. Od prawej: dyr. delegatury opolskiej Jan Nawelski, dyr. generalny NIK Józef Mikosa, prezes NIK Janusz Wojciechowski, wiceprezes NIK Zbigniew Wesołowski, rzecznik prasowy NIK Przemysław Szustakiewicz, wicewojewoda opolski Józef Kasperek.

Fot. archiwum del. Opole

Pamiątkowe zdjęcie pracowników delegatury opolskiej w Wiedniu; uczestnicy wycieczki na tle gmachu Parlamentu i wspaniałej fontanny Pallas Ateny (1996 r.).

Fot. archiwum del. Opole

Pracownicy delegatury opolskiej na kolejnym wojażu zagranicznym – w lecie 2001 r. zwiedzają Grecję, tu podziwiają antyczne Mykeny.

Fot. archiwum del. Opole

Dalsze poznawanie Europy; w 2002 r. zapaleni podróżnicy odkrywają piękno Florencji.