NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KONTROLA PAŃSTWOWA

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

WARSZAWA

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.

WYSTĄPIENIE PREZESA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI W SEJMIE

Na 107. posiedzeniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej 7 i 8 lipca 2005 r. były rozpatrywane dwa dokumenty przedłożone przez prezesa Najwyższej Izby Kontroli: "Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2004 r.", na temat którego opinię przedstawiła Komisja do spraw Kontroli Państwowej, oraz "Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2004 r." wraz z komisyjnym projektem uchwały w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów.

Zamieszczamy teksty obu wystąpień prezesa Najwyższej Izby Kontroli Mirosława Sekuły, które wygłosił podczas debaty sejmowej.

*

Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2004 r.

Panie Marszałku! Wysoki Sejmie!

Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2004 r., które mam zaszczyt zaprezentować w dniu dzisiejszym, jest dokumentem zawierającym informacje dwojakiego rodzaju. Pierwsze z nich to szczegółowe wiadomości o samej Izbie. Przedstawiamy zatem podstawy prawne funkcjonowania NIK, jej strukturę organizacyjną, potencjał kadrowy, działalność Kolegium, współpracę z międzynarodowymi organizacjami i instytucjami oraz organami kontroli innych państw. Druga część stanowi szeroką prezentację działalności kontrolnej prowadzonej w roku ubiegłym. Składają się na nią poza omówieniem ważniejszych nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli również najistotniejsze informacje o tworzeniu i realizacji planu pracy Izby, metodyce i standardach kontroli, strategii działania NIK, a także jej realizacji. W sprawozdaniu, tak samo jak w bieżącej pracy Najwyższej Izby Kontroli, najwięcej miejsca zajmuje działalność kontrolna. W ubiegłym roku zakończono 175 kontroli, w tym 99 budżetowych, które stanowiły podstawę analizy wykonania budżetu

państwa i założeń polityki pieniężnej. Ponadto Izba przeprowadziła 76 innych kontroli planowych oraz kontrole doraźne w 492 jednostkach. W sumie w 2004 r. postępowaniami kontrolnymi objęto 2929 jednostek. Do kierowników kontrolowanych jednostek oraz do właściwych organów administracji rządowej i samorządowej skierowano 3138 wystąpień pokontrolnych. Wysokiemu Sejmowi w ciągu całego minionego roku NIK przedłożyła łącznie 180 informacji o wynikach kontroli.

Pragnę podkreślić, że ubiegłoroczne kontrole przeprowadzane były już po raz drugi z uwzględnieniem tych samych priorytetowych kierunków ustalonych przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli na lata 2003–2005. Dzięki temu zjawiska i procesy zachodzące w państwie i gospodarce mogliśmy obserwować w dłuższej perspektywie czasowej, a wynikające stąd wnioski głębiej uargumentować. Takie podejście do ustaleń poszczególnych kontroli zbieżne jest z uchwałą Wysokiej Izby z 20 stycznia 2000 r. w sprawie wzmocnienia kontroli państwowej prowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli. Według jej zapisów, nasze raporty powinny bowiem zawierać pogłębioną diagnozę stanu państwa i prezentować mechanizmy powstawania nieprawidłowości w administracji publicznej. Wypełniając ten postulat, zwracamy szczególną uwagę, by prace Izby nie sprowadzały się do badań i ocen jednostkowych zdarzeń, ale ujawniały przyczyny nieprawidłowości i w miarę możności wskazywały środki zaradcze.

Działalność NIK w 2004 r. koncentrowała się więc na sprawach o podstawowym znaczeniu dla funkcjonowania państwa. W długookresowym planie pracy na lata 2003–2005 zaliczone do nich zostały: deficyt budżetowy i dług publiczny, restrukturyzacja gospodarki i gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa, ochrona zdrowia i prawa socjalne, szeroko pojęte bezpieczeństwo narodowe oraz procesy integracji z Unią Europejską. Wnioski wynikające z przeprowadzonych kontroli na ogół nie są pocieszające. W stanie państwa oraz sposobie wywiązywania się administracji publicznej z jej zadań i powinności nie nastąpiła wyraźna poprawa w stosunku do ubiegłych lat, a także lat poprzednich.

Nadal zagrożeniem dla stabilnego wzrostu gospodarczego jest sytuacja finansów publicznych. NIK zwracała na to uwagę już w poprzednim roku. Sytuacja nie uległa jednak znaczącej poprawie. Niepokojącym zjawiskiem jest wzrost długu publicznego. Wprawdzie w 2004 r. plan dochodów budżetowych został nieznacznie przekroczony, niższe od planowanych były również wydatki, jednak w porównaniu z 2003 r. deficyt wzrósł o 11,8%. Jeszcze wyraziściej problem ten rysuje się w warunkach porównywalnych. Po odliczeniu skutków zmiany systemu rozliczeń z Funduszem Ubezpieczeń Społecznych oraz zwrotów dochodów budżetu państwa dokonanych w styczniu 2005 r. deficyt był wyższy niż w 2003 r. aż o 35%.

Po raz kolejny Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości w pozyskiwaniu dochodów budżetu państwa. Często były one wynikiem błędów w stosowaniu prawa oraz niewystarczającej sprawności organów skarbowych. Mamy jednak świa-

domość, iż podstawę działalności tych organów stanowił niestabilny, nieprzewidywalny, a często niespójny wewnętrznie system podatkowy. O tym, że sytuacja w dziedzinie poboru podatków daleka jest od ideału, świadczy m.in. wzrost liczby uchylanych decyzji organów skarbowych, z drugiej zaś strony – wzrost zaległości podatkowych czy dopuszczenie do patologii i rozkwitu szarej strefy na rynku paliw płynnych.

W trakcie kontroli ujawniono również liczne uchybienia w wydatkowaniu środków publicznych przeznaczonych na realizację celów społecznych, przedsięwzięć infrastrukturalnych i gospodarczych. Wiele do życzenia pozostawia też gospodarowanie środkami budżetowymi przez ich dysponentów. Przedstawiając nieprawidłowości w wydatkowaniu środków publicznych i gospodarowaniu mieniem Skarbu Państwa, przytaczano w sprawozdaniu przykłady niegospodarności, nieprzestrzegania prawa i rachunku ekonomicznego. Straty ponoszone przez państwowe przedsiębiorstwa, agencje, fundusze i różnego rodzaju spółki najczęściej są rezultatem złej organizacji i niewłaściwej strategii. O braku poprawy w tej mierze świadczy finansowy wymiar wykrytych nieprawidłowości. Osiągnęły one 4,7 mld zł, czyli kwotę niemal identyczną jak w roku poprzednim.

Ustalenia kontroli, których przedmiotem było gospodarowanie majątkiem publicznym, prowadzą do wniosku, że interesy Skarbu Państwa nadal nie są właściwie chronione. Taki stan spowodowany jest najczęściej niegospodarnością, zaniedbaniami organizacyjnymi, nierozwiązywaniem w porę problemów finansowych, technicznych i kadrowych. Należy podkreślić, że na nieprawidłowości w zarządzaniu poszczególnymi podmiotami często nie reagowali właściwi przedstawiciele administracji, organy założycielskie, rady pracownicze, jednostki nadrzędne. W naszej ocenie, znaczącą część odpowiedzialności za błędy i niegospodarność w tej sferze ponoszą organy państwa. Utrzymywanie się podobnych nieprawidłowości świadczy bowiem, iż nie wywiązują się one właściwie ze swoich nadzorczych i kontrolnych obowiązków.

Dziedzinami, w których różnego rodzaju nieprawidłowości ujawniane są szczególnie często, są przekształcenia własnościowe i zamówienia publiczne. Trudności, jakie napotykają przekształcenia własnościowe, są widoczne nie od dziś. W przypadku procesów restrukturyzacyjnych często brakuje wyraźnej koncepcji, a przyjęte założenia nie są konsekwentnie realizowane. Kiedy działania restrukturyzacyjne przeciągają się, stawia to niejednokrotnie w trudnej sytuacji restrukturyzowane przedsiębiorstwa, tracą one kontrahentów i dotychczasową pozycję na rynku, maleje ich wartość i zamiast uzdrowienia sytuacji dochodzi do upadłości lub likwidacji. Kontrole poświęcone temu zagadnieniu pozwoliły na ujawnienie licznych nieprawidłowości, począwszy od drobnych uchybień formalnych, po przypadki lekceważenia prawa i publicznego interesu.

Nadal nagminnie występowały nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych. Ich udzielanie jest obszarem, w którym prawo jest często lekceważone. Świadczy o tym charakter i skala stwierdzonych nieprawidłowości. Przypadki

łamania prawa w tej sferze są przy tym dość powszechnie tolerowane. Rozstrzygnięcia podjęte wbrew przepisom ustawy o zamówieniach publicznych zatwierdzane były często bez żadnych zastrzeżeń i wprowadzane w życie.

Nasiliła się też niepokojąca tendencja do realizowania interesów grupowych i osiągania prywatnych korzyści kosztem interesu publicznego. Z pewnością dobru publicznemu nie służy powoływanie i działalność niektórych podmiotów, wręcz przeciwnie, niekiedy kłóci się to ze zdrowym rozsądkiem. Tak jest w przypadku części spółek akcyjnych, które wręcz pasożytują na majątku podmiotów państwowych. Przynoszą one straty lub minimalne zyski, niewspółmierne do zainwestowanego kapitału. Podobne watpliwości budzi tworzenie przez przedsiębiorstwa państwowe i jednoosobowe spółki Skarbu Państwa spółek prawa handlowego i przenoszenie do nich cześci swego majatku. Spółki owe tworzą własne spółki zależne, te zaś – kolejne spółki. W miarę mnożenia się tego rodzaju tworów powstaje coraz bardziej skomplikowana sieć powiazań i interesów, w której rozmywają się kompetencje i odpowiedzialność, a nadzór nad wniesionym do spółek publicznym majątkiem staje sie iluzoryczny. Opisywana sytuacja ma konsekwencje nie tylko gospodarczej natury. Utrata przez państwo kontroli nad jego majątkiem przyczynia się – poza uszczerbkiem materialnym dla Skarbu Państwa – do utrwalania zjawisk korupcjogennych, którym sprzyja dodatkowo brak jawności i nieprzejrzystość decyzji kadrowych w spółkach zależnych.

Panie Marszałku! Panie Posłanki! Panowie Posłowie!

Skoro mowa o mechanizmach sprzyjających korupcji, chciałbym ten temat rozwinąć nieco szerzej ze względu na jego wagę i wiążące się z nim zagrożenia wpływające w sposób destrukcyjny na funkcjonowanie państwa we wszystkich sferach jego działalności. Korupcja jest niebezpieczna nie tylko sama w sobie, jako rodzaj korozji niszczącej życie gospodarcze i społeczne, ale również z tego względu, że bardzo często stanowi ona skutek lub przyczynę wielu innych ujawnianych przez nas nieprawidłowości. Świadomi tego faktu, rozpoznawanie zagrożeń korupcyjnych uczyniliśmy jednym z głównych celów wszystkich prowadzonych przez nas badań kontrolnych. Priorytet ten uwzględniany jest w każdym temacie kontroli, jeśli istnieją punkty styczne między interesem publicznym a prywatnym.

Podejście NIK do problemu korupcji jest jednak inne niż organów ścigania. Izba nie ma instrumentów umożliwiających procesowe dokumentowanie takiego zjawiska. Nie koncentruje się więc na wykrywaniu pojedynczych przypadków korupcji, ale na rozpoznawaniu mechanizmów sprzyjających jej zaistnieniu. Wskazuje luki w prawie, niedomagania organizacyjne, słabość nadzoru i nieskuteczność kontroli. Po ustaleniu przyczyn nieprawidłowości i zidentyfikowaniu mechanizmów korupcyjnych Izba nierzadko proponuje rozwiązania prawne i organizacyjne.

Prowadzone przez nas badania umożliwiły wyodrębnienie w funkcjonowaniu państwa obszarów szczególnie w ostatnim okresie narażonych na wystąpienie korupcji. Są to: konflikt interesów, dowolność w postępowaniu urzędników, nierówność w dostępie do informacji, naruszanie zasad stanowienia prawa, nadmierne korzystanie z usług zewnętrznych i pośrednictwa. Mechanizmem szczególnie niebezpiecznym, bo często spotykanym, rodzącym poważne skutki społeczne oraz tworzącym negatywny wizerunek administracji, jest konflikt interesów. Mimo istniejących zabezpieczeń prawnych, przypadki pozostawania w konflikcie interesów przez osoby pełniące funkcje publiczne nie należą do odosobnionych.

Panie Marszałku! Wysoki Sejmie!

Duża część ujawnionych w toku naszych kontroli nieprawidłowości i błędów to jedynie uchybienia formalne. Nie mają one decydującego wpływu na działalność kontrolowanego podmiotu, nie powodują też wymiernych strat. Jednak popełniane nagminnie, świadczą o ignorowaniu obowiązującego prawa. W bałaganie, w atmosferze lekceważenia dla żmudnych formalności łatwiej ukryć brak kwalifikacji, znajomości przepisów, predyspozycji do zajmowania określonego stanowiska, a nawet korupcję, trudniej jest natomiast dostrzec troskę o dobro publiczne.

Nasuwa się zatem pytanie o przyczyny takiego stanu rzeczy. Na pewno trzeba do nich zaliczyć nieegzekwowanie odpowiedzialności za decyzje podejmowane z racji pełnienia różnego rodzaju funkcji w administracji i gospodarce czy też uczestniczenia w gremiach decyzyjnych. Nierozliczanie się z wyników i sposobu sprawowania funkcji publicznych, nieponoszenie konsekwencji przez sprawców działań niegospodarnych, naruszających normy prawne, a nawet wskazujących na czerpanie prywatnych korzyści, stwarza klimat przyzwolenia na lekceważenie prawa i publicznego interesu. Tolerancja dla łamania przepisów i bezkarność sprawców możliwa jest tylko w warunkach niedomagania systemu nadzoru i kontroli. Większość spośród ujawnionych przez Izbe nieprawidłowości w pozyskiwaniu środków budżetowych i ich wydatkowaniu, gospodarowaniu majątkiem publicznym, restrukturyzacji gospodarki, udzielaniu zamówień publicznych i wielu innych dziedzinach mogła zaistnieć jedynie wskutek osłabienia funkcji kontrolnych państwa. Brak lub niewłaściwa reakcja odpowiednich organów administracji, jednostek nadrzędnych, przełożonych w hierarchii służbowej, wreszcie komórek kontroli, prowadzić może w skrajnych przypadkach do sytuacji, w której nikt niczego od nikogo nie wymaga i nikt za nic nie czuje się odpowiedzialny.

Utrzymywaniu się takich postaw sprzyjają też niedoskonałości systemu legislacyjnego – luki w uregulowaniach prawnych, brak przepisów wykonawczych do obowiązujących ustaw. Także istnienie przepisów niejednoznacznych, sprzecznych wewnętrznie lub źle skonstruowanych. Chcę zauważyć, że Izba wielokrotnie podkreślała

konieczność zmiany tego stanu. Brak konstruktywnej reakcji na uwagi jednostek Najwyższej Izby Kontroli, podobnie jak w latach ubiegłych, również i w 2004 r. osłabiał efekt wielu naszych kontroli. Kontroli prowadzonych przecież nie tylko w celach poznawczych, ale głównie mających wywołać działania zmierzające do poprawy sytuacji.

Niewydawanie na czas aktów wykonawczych do ustaw, tolerowanie luk, niejasności, a nawet sprzeczność przepisów oraz ich bardzo częste zmiany, mają szczególnie niekorzystny wpływ na funkcjonowanie państwa i podważają zaufanie obywateli do jego organów.

Kierując się tym przekonaniem, NIK sugerowała wielokrotnie we wnioskach de lege ferenda, czyli zmierzających do zmiany prawa – często jednak bez większych efektów – potrzebę pilnego uzupełnienia luk lub zmianę przepisów wywołujących niekorzystne skutki.

Z zadowoleniem więc przyjąłem skierowany do mnie dezyderat Komisji do spraw Kontroli Państwowej w sprawie rozszerzenia corocznego sprawozdania z działalności NIK o wnioski *de lege ferenda*. Mam nadzieję, że będą one inspiracją do podjęcia odpowiednich inicjatyw legislacyjnych, tak jak to się stało w przypadku znowelizowanej ostatnio przez Sejm ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Nowelizując ustawę, Sejm uwzględnił wniosek Izby zmierzający do wyeliminowania możliwości łączenia przez pracowników inspekcji funkcji publicznej z prywatną działalnością usługową, ograniczając tym samym możliwość powstawania konfliktu interesów oraz związanej z tym potencjalnie korupcji.

Mówiąc o niedoskonałości prawa, nie sposób nie poruszyć jeszcze jednej ważnej sprawy. Otóż niepokojącym zjawiskiem jest postępująca tzw. inflacja prawa. Widoczny jest nadmiar regulacji, zbytnie mnożenie przepisów, a także instrumentalne ich stosowanie dla realizacji doraźnych celów, niekiedy w interesie nieformalnych grup nacisku. Wiele szkody przynoszą zbyt częste nowelizacje aktów prawnych. Wystarczy powiedzieć, że w latach 2001–2002, które obejmowała nasza kontrola, w ustawie o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym w trakcie trwania naszej kontroli dokonano 15 zmian, a w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych – 13 zmian, zaś w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych dokonano tych zmian 22 razy. W sposób ewidentny utrudniało to prowadzenie kontroli, ale można sobie wyobrazić, w jakim stopniu utrudnia to życie tym, którzy przepisom tej ustawy podlegają.

O zalewie przepisów świadczy systematycznie wzrastająca w okresie ostatnich 10 lat liczba pozycji publikowanych w Dzienniku Ustaw. W 1995 r. wydano 154 numery Dziennika Ustaw, w których opublikowano 801 pozycji, natomiast w 2004 r. ukazało się aż 286 numerów Dziennika Ustaw zawierających łącznie 2889 pozycji.

Panie Marszałku! Wysoki Sejmie!

Dziennik Ustaw z 2004 r. liczy ponad 21 tys. stron. W 2000 r. liczył 7400 stron, w 1995 r. około 3800 stron, a w 1990 r. około 1350 stron. Powoduje to deprecjację prawa, znacząco utrudnia obywatelom zapoznawanie się z nim, pracownikom organów państwa zaś skuteczne jego egzekwowanie. Brak stabilnych, przewidywalnych przepisów – zwłaszcza w sferach dotykających bezpośrednio praw i obowiązków obywateli – przyczynia się do kształtowania wśród nich negatywnych postaw wobec państwa i systemu prawa.

Panie Marszałku! Wysoki Sejmie!

Podobnie jak w latach ubiegłych, ważne miejsce w działaniach Najwyższej Izby Kontroli zajmowała wielopłaszczyznowa współpraca z Sejmem. Prezes i wiceprezesi NIK uczestniczyli w plenarnych posiedzeniach Sejmu, przedkładając Wysokiej Izbie najważniejsze dokumenty dotyczące działalności Izby oraz prezentując jej stanowisko w istotnych sprawach leżących w jej kompetencjach. Członkowie kierownictwa Izby a także inni upoważnieni przedstawiciele uczestniczyli w 1027 posiedzeniach komisji i podkomisji sejmowych, na których omawiane były wyniki ważniejszych kontroli. Szczególnie ożywione kontakty Izba utrzymywała z Komisja do spraw Kontroli Państwowej. Na jej posiedzeniach przedstawiane były przygotowane na wniosek komisji materiały i opracowania informujące o stanie prac zmierzających do unowocześnienia kontroli państwowej, a także o działaniach NIK w ramach międzynarodowych organizacji. Zgodnie z już wieloletnia tradycją, również przy tworzeniu planu pracy Izby na 2004 r. korzystaliśmy w szerokim zakresie z inspiracji i sugestii komisji sejmowych. Jak co roku, przedstawiciele NIK uczestniczyli w pracach legislacyjnych prowadzonych w komisjach sejmowych, m.in. w pracach komisji nadzwyczajnych przygotowujących projekty ważnych aktów normatywnych. Brali udział w dyskusjach, zgłaszali uwagi i prezentowali stanowisko NIK w sprawach zarówno projektów poselskich, jak i rzadowych.

Panie Marszałku! Wysoka Izbo!

Szczególny charakter miała w minionym roku działalność na forum międzynarodowym. W ciągu 4 pierwszych miesięcy koncentrowała się ona na przygotowaniach do funkcjonowania Najwyższej Izby Kontroli w warunkach uczestnictwa w Unii Europejskiej. Temu właśnie celowi służyła m.in. prowadzona od dłuższego czasu współpraca z najwyższymi organami kontroli krajów sposobiących się do akcesji, podobnie jak Polska, oraz z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym.

Izba aktywnie uczestniczyła w pracach Komitetu Kontaktowego prezesów najwyższych organów kontroli Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, którego zadaniem było ułatwianie wzajemnej współpracy państw członkowskich i Trybunału. NIK kontynuowała też tradycyjną, wieloletnią współpracę z organizacjami zrzeszającymi najwyższe organy kontroli – EUROSAI i INTOSAI, będącymi forum wymiany doświadczeń w sferze kontroli państwowej. Działania Izby na tym forum spotykają się z uznaniem, czego wyrazem było powołanie prezesa Najwyższej Izby Kontroli na pierwszego wiceprzewodniczącego EUROSAI. Chciałbym zaznaczyć, że następny kongres EUROSAI organizować będzie strona polska, odbędzie się on w 2008 r. w Krakowie.

Najwyższa Izba Kontroli utrzymywała też nadal kontakty bilateralne i multilateralne ze swymi odpowiednikami w wielu krajach świata. Głównymi płaszczyznami współpracy, analogicznie jak w latach poprzednich, były kontrole środowiska, kontrole funduszy unijnych, zagadnienia związane z obronnością, ze współpracą transgraniczną i regionalną, a także wymiana doświadczeń w doskonaleniu i rozwoju standardów kontroli, metodyki badań oraz systemu szkolenia.

Panie Marszałku! Panie Posłanki i Panowie Posłowie!

W celu coraz lepszego wypełniania zadań, jakie stoją przed Izbą i jakie ją czekają w najbliższej przyszłości, w 2004 r. prowadziliśmy prace nad doskonaleniem organizacji wewnętrznej Izby. Do zakresu wykonywanych zadań dostosowany został stan zatrudnienia w poszczególnych jednostkach organizacyjnych Izby. Nowy podział etatów uwzględnia specyfikę tych jednostek, a także dynamiczny charakter polityki kadrowej. Oczekujemy, że spowoduje to lepsze wykorzystanie kadry kontrolerskiej i poprawę efektywności naszych działań.

Mamy pełną świadomość, że jakość i efekty pracy Izby zależą nie tylko od przyjecia właściwych rozwiazań organizacyjnych, ale w równej mierze od wiedzy, zaangażowania i kwalifikacji pracowników. Z satysfakcją mogę zapewnić, że dysponujemy kadrą odpowiadającą pod tym względem najwyższym kryteriom. Aby utrzymać taki stan rzeczy w przyszłości, kontynuowaliśmy przestrzeganie wprowadzonych w 2003 r. zasad naboru do pracy na stanowiska kontrolerskie w trybie konkursu. Umożliwiają one pozyskanie kadry kompetentnej i zaangażowanej. Zgodnie z tymi zasadami, spełniającymi międzynarodowe standardy INTOSAI i standardy kontroli Najwyższej Izby Kontroli, kandydaci na kontrolerów powinni wykazywać się ponadprzeciętną wiedzą i umiejętnościami oraz mieć niezbędne doświadczenie. Pożądany profil przygotowania zawodowego to wykształcenie ekonomiczne, prawnicze lub administracyjne. Uwzględnia się też inne przydatne kwalifikacje, m.in. doświadczenie zawodowe w pracy w organach administracji publicznej i komórkach kontrolnych, ukończenie studiów podyplomowych o przydatnym profilu lub posiadanie doktoratu, aplikację w zawodach prawniczych, a także znajomość języków obcych. Mimo postawionych przez nas wysokich wymagań na ogłoszenia o naborze opublikowane w ubiegłym roku wpłynęło 1357 ofert. W wyniku wieloetapowego postępowania kwalifikacyjnego komisja do spraw naboru zarekomendowała zatrudnienie 89 osób.

W 2004 r. przeprowadzony został wśród pracowników NIK tzw. nabór wewnętrzny na stanowiska związane z nadzorowaniem lub wykonywaniem czynności kontrolnych. W wyniku tego naboru 16 pracownikom umożliwiono zmianę stanowiska lub jednostki organizacyjnej. W minionym roku wprowadzono też zasadę, że dyrektorów i wicedyrektorów jednostek organizacyjnych wyłania się w drodze konkursu wewnętrznego, przeprowadzanego wyłącznie wśród mianowanych pracowników Izby. W ten sposób obsadzono 3 stanowiska dyrektorów i 4 wicedyrektorów.

Panie Marszałku! Wysoki Sejmie!

Oddzielne miejsce w sprawozdaniu poświęcamy wykonaniu budżetu Najwyższej Izby Kontroli. Wynika to z przekonania, że kontrolując działalność innych podmiotów, badając, czy w sposób legalny i racjonalny gospodarowały oddanymi do ich dyspozycji środkami, Izba musi zastosować do siebie takie kryteria, jakimi się posługuje wobec innych i zachować w tej mierze najwyższe standardy. Wykonanie budżetu, badane przez audytora wewnętrznego tą samą metodą, jaką Izba kontroluje wykonanie budżetów innych podmiotów, wykazało, że budżet NIK został wykonany w sposób legalny, gospodarny, rzetelny i celowy, a środki wykorzystane zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych. Ogółem wydatki budżetowe Izby wyniosły 211,6 mln zł. Pragnę zauważyć, że była to korzystna inwestycja. Poza efektami w postaci zaleceń zmierzających do poprawy funkcjonowania kontrolowanych podmiotów, a także całych sfer aktywności państwa, nasze kontrole pozwoliły na odzyskanie dla budżetu państwa lub budżetów samorządowych 321 mln zł.

Panie Marszałku! Wysoki Sejmie!

W tym skrótowym i fragmentarycznym zarysie działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2004 r. przedstawione zostały tylko niektóre zagadnienia, jakimi zajmowaliśmy się w roku ubiegłym. Pełny obraz funkcjonowania Izby zawiera sprawozdanie, które miałem zaszczyt Wysokiemu Sejmowi przedstawić. Dziękuję za uwagę.

*

Sejm przyjął – bez głosów sprzeciwu – wniosek Komisji do spraw Kontroli Państwowej o przyjęcie sprawozdania Najwyższej Izby Kontroli za 2004 r.

Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2004 r.

Panie Marszałku! Panie Premierze! Wysoki Sejmie!

Zgodnie z art. 204 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Najwyższa Izba Kontroli przedkłada Sejmowi analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów. Mam zaszczyt wypełnić ten obowiązek, przedstawiając Wysokiej Izbie dokument przyjęty przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli 25 maja 2005 r.

Podstawą oceny wykonania budżetu państwa oraz założeń polityki pieniężnej są wyniki kontroli budżetowej w 427 jednostkach rządowych, samorządowych i innych. Wykorzystano również wyniki innych kontroli przeprowadzonych przez NIK wcześniej lub równolegle z kontrolą budżetową. Podobnie jak w latach poprzednich, skontrolowano wszystkich dysponentów części budżetowych wraz z wybranymi jednostkami podległymi, Narodowy Bank Polski, państwowe fundusze celowe i agencje rządowe oraz ponad 100 jednostek samorządu terytorialnego.

Kontrola wykonania budżetu państwa obejmowała audyt finansowy, czyli ocenę prawidłowości i rzetelności rozliczeń finansowych poszczególnych jednostek i budżetu państwa jako całości, oraz – jako odrębne zadanie – kontrolę wykonania zadań finansowanych środkami budżetowymi.

Celem audytu finansowego było stwierdzenie, czy operacje budżetowe przeprowadzone zostały zgodnie z przepisami, zasadami i procedurami realizacji dochodów i wydatków, a także ocena rzetelności ewidencji i sprawozdawczości budżetowej. Badano również funkcjonowanie systemów kontroli wewnętrznej.

Najwięcej czasu kontrolerzy NIK przeznaczyli na badanie zagadnień związanych z podwyższonym ryzykiem wystąpienia nieprawidłowości oraz obszarów o szczególnym znaczeniu dla państwa i społeczeństwa. Szczególną uwagę zwrócono na badanie tych procesów, w których według naszych ocen istnieją znaczące zagrożenia korupcyjne. W jednostkach, w których w ostatnich latach nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości, kontrola była mniej szczegółowa.

Kontrola wykonania budżetu państwa to nie tylko audyt finansowy. Badamy także efektywność wydatkowania środków publicznych. Zasadniczym problemem przy prowadzeniu takiej kontroli jest brak jasno określonych zadań, których wykonaniu mają służyć wydatki budżetowe. Brak takich wyznaczników, a więc brak punktów odniesienia do oceny ponoszonych wydatków, jest jednym z najważniejszych problemów polskiego sektora finansów publicznych i jednym z powodów niskiej efektywności gospodarowania środkami publicznymi. Zadaniowe podejście do konstrukcji budżetu może być ważnym elementem racjonalizacji finansowania zadań publicznych.

Zgodnie z art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, działalność kontrolowanych instytucji rządowych oceniono z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, a działalność jednostek samorządowych z punktu widzenia legalności, gospodarności i rzetelności.

Kontrola prowadzona była według ściśle określonej procedury odpowiadającej międzynarodowym standardom. Sprawy do kontroli dobieraliśmy stosując metody statystyczne oraz dobór celowy, a oceny za wykonanie budżetu ustalone zostały na podstawie jednolitych kryteriów wartościowych. Oprócz zbiorczej analizy wykonania budżetu NIK przedłożyła Sejmowi 90 szczegółowych informacji o wynikach kontroli budżetowej. Zostały one wykorzystane przez właściwe komisje sejmowe.

Panie Marszałku! Panie Premierze! Wysoki Sejmie!

Dokonana przez Najwyższą Izbę Kontroli ogólna ocena wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej na 2004 r. wynika z następujących faktów stwierdzonych w toku kontroli. Po pierwsze, sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2004 r. przekazuje w zasadzie prawdziwy i rzetelny obraz wykonania budżetu państwa. Najwyższa Izba Kontroli kwestionuje jednak obciążenie dochodów budżetowych z 2004 r. kwotą około 2 mld zł zwrotów podatkowych i niepodatkowych należności budżetowych dokonanych w styczniu 2005 r.

Po drugie, kontrole NIK wykazały, iż przy wykonywaniu budżetu państwa na 2004 r. w kontrolowanych jednostkach miało miejsce mniej uchybień i nieprawidłowości niż w latach ubiegłych.

Po trzecie, wyniki wykonania budżetu państwa w 2004 r. były lepsze, niż zakładano w ustawie budżetowej. Plan dochodów budżetowych został przekroczony, a wydatki były mniejsze od planowanych.

Po czwarte, deficyt budżetu państwa był niższy od limitu ustawowego.

Po piąte, deficyt budżetu państwa był jednak większy niż w 2003 r. W sprawozdaniu Rady Ministrów wykazano wzrost deficytu o 11,8%, lecz po sprowadzeniu danych budżetowych z lat 2003 i 2004 do porównywalnych wielkości – deficyt budżetowy w 2004 r. był, według obliczeń Najwyższej Izby Kontroli, aż o 35,1% większy niż w poprzednim roku. Przyczyny tych rozbieżności omówię w dalszej części wystąpienia.

Po szóste, mimo iż budżet wykonywany był w bardzo dobrych warunkach makroekonomicznych, nie zostały w pełni wykorzystane możliwości poprawy stanu równowagi budżetowej. Możliwości te występowały po stronie zarówno dochodowej, jak i wydatkowej budżetu. O braku konsekwentnych działań na rzecz poprawy sytuacji budżetowej świadczy zwłaszcza wzrost wydatków zaobserwowany w IV kwartale 2004 r.

Po siódme, w dalszym ciągu – chociaż znacznie wolniej niż w 2003 r. – narastał dług publiczny, a stan finansów publicznych stanowi nadal zagrożenie dla stabilnego wzrostu gospodarczego.

Po ósme, zastrzeżenia budził sposób gospodarowania rezerwami budżetowymi. Zaplanowane w budżecie na 2004 r. w rekordowej kwocie ponad 14 mld zł w znacznej części, bo około 14%, przekształcone zostały w wydatki przeniesione do realizacji na 2005 r. Wcześniej dokonywano licznych zmian wielkości i przeznaczenia tych rezerw. Jak widać, obok zjawisk ocenianych przez nas pozytywnie, w wykonywaniu budżetu państwa wystąpiły również istotne nieprawidłowości.

Panie Marszałku! Panie Premierze! Wysoki Sejmie!

Charakterystycznym zjawiskiem dla budżetu państwa w ostatnich latach jest powiększająca się stale różnica między wydatkami a dochodami budżetu państwa. Analizując wykonanie budżetu państwa w 2004 r., trzeba uwzględnić dwa istotne czynniki umożliwiające porównanie danych z 2004 r. z danymi z poprzednich lat. Czynnikami tymi są liczne zmiany systemowe, jakie miały miejsce w 2004 r. oraz zastosowanie odmiennych od dotychczas stosowanych zasad ewidencji niektórych operacji budżetowych.

Do najważniejszych zmian systemowych, które wywarły istotny wpływ na wykonywanie budżetu państwa w 2004 r., zaliczyć trzeba przede wszystkim:

- wstąpienie Polski do Unii Europejskiej,
- wprowadzenie nowego systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego,
- obniżenie z 27% do 19% stawki podatku dochodowego od osób prawnych.

Ze zmian w sposobie ewidencji operacji budżetowych największe znaczenie miało wyłączenie z wydatków budżetowych kwot, które – na mocy ustawy o wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa na cele związane z reformą systemu ubezpieczeń społecznych – mają być finansowane wpływami z prywatyzacji. W ten sposób wyłączono między innymi z wydatków budżetowych przekraczającą 10 mld zł część dotacji dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje legalności tej zmiany, zwraca jednak uwagę na to, że zmniejszyła ona deficyt budżetowy i spowodowała, że dane z 2004 r. stały się nieporównywalne z danymi z poprzednich lat. Niewątpliwie ucierpiała też przejrzystość finansów publicznych.

Panie Marszałku! Panie Premierze! Wysoki Sejmie!

Realizacja budżetu państwa w 2004 r. przebiegała w sprzyjających warunkach. Zwiększony popyt, związany z zakupami przed przystąpieniem do Unii Europejskiej, spowodował przyrost kwartalnego tempa wzrostu produktu krajowego brutto aż do 7%. Przejściowo wzrosła również inflacja, jednak jej tempo zaczęło maleć pod

koniec 2004 r. Wskaźniki dotyczące PKB i inflacji ukształtowały się w 2004 r. na wyższym poziomie niż zakładano w uzasadnieniu do ustawy budżetowej. Realna stopa wzrostu produktu krajowego brutto wyniosła 5,4%, a średnioroczna inflacja osiągnęła 3,5%. Założenia wynosiły odpowiednio 5% i 2%.

Głównym czynnikiem wzrostu okazał się, już po raz kolejny, eksport. Oznacza to, że polskie przedsiębiorstwa były dobrze przygotowane do konkurowania na rynku Unii Europejskiej. W mniejszym stopniu, niż planowano, wzrost gospodarczy był wynikiem wzrostu popytu krajowego. Ponad dwukrotnie mniejszy, niż zakładano, był wzrost nakładów brutto na środki trwałe.

Dzięki dobrym wynikom eksportu nastąpiła dalsza poprawa bilansu obrotów bieżących z zagranicą. Odnotowaliśmy też zwiększony napływ inwestycji zagranicznych, inwestorzy zagraniczni oceniali więc perspektywy polskiej gospodarki bardziej optymistycznie niż krajowi.

W 2004 r. nastąpiła nieznaczna poprawa na rynku pracy, zbyt jednak mała, by doprowadzić do istotnego zmniejszenia stopy bezrobocia. Spośród 3 mln bezrobotnych zarejestrowanych na koniec 2004 r. 2,6 mln nie miało prawa do zasiłku, a 1,6 mln bezrobotnych pozostawało bez pracy dłużej niż rok.

Wynagrodzenia realne nie wzrosły znacząco, ponieważ przyspieszająca w pierwszych trzech kwartałach inflacja zmniejszyła efekt wzrostu płac nominalnych.

Podobnie jak w poprzednim roku, w prognozie budżetowej przeszacowany został kurs dolara amerykańskiego, a niedoszacowany kurs euro. Bardziej istotne było jednak znaczne umocnienie się złotego w stosunku do euro i dolara. Pomiędzy 31 grudnia 2003 r. i 31 grudnia 2004 r. wartość 1 euro zmniejszyła się o 57 gr, a wartość 1 dolara o 75 gr. Dało to pozytywne efekty w postaci niższych wydatków na obsługę długu zagranicznego, a przede wszystkim spowodowało zmniejszenie się długu zagranicznego przeliczonego na złote o około 20 mld zł.

Panie Marszałku! Panie Premierze! Wysoki Sejmie!

Audyt finansowy przeprowadzony przez Najwyższą Izbę Kontroli wykazał, że podstawowe wielkości budżetu państwa na 2004 r. zostały zrealizowane zgodnie z ustawą budżetową.

Według sprawozdania przedłożonego przez Radę Ministrów, dochody budżetu państwa wyniosły w 2004 r. 156,3 mld zł, a wydatki 197,7 mld zł. Oznacza to, że w budżecie państwa odnotowano deficyt wynoszący 41,4 mld zł, a więc o 3,3 mld zł mniej, niż dopuszczono w ustawie budżetowej.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że:

Po pierwsze, wielkości dochodów i wydatków wykazane w sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2004 r.

stanowią sumę kwot wykazanych w sprawozdaniach budżetowych dysponentów poszczególnych części budżetowych.

Po drugie, wykazana w sprawozdaniu kwota dochodów budżetu państwa w części 19: Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, obejmującej większość dochodów budżetowych, jest zaniżona o ponad 2 mld zł na skutek odliczenia od dochodów zgromadzonych w 2004 r. zwrotów z tytułu rozliczeń podatkowych i niepodatkowych należności budżetu państwa, dokonanych w styczniu 2005 r. Operacja ta – w ocenie NIK – pozostaje w sprzeczności z generalną zasadą kasowego rozliczania budżetu. Ponadto z uwagi na fakt, iż system rozliczeń zastosowany w 2004 r. był inny niż w 2003 r. i w latach poprzednich, naruszona została ustalona w ustawie o rachunkowości zasada ciągłości.

Po trzecie, wykazana w sprawozdaniu kwota wydatków budżetu państwa jest poprawna.

W efekcie Najwyższa Izba Kontroli uznała, z zastrzeżeniem dotyczącym zaniżenia dochodów w części 19, że sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2004 r. przekazuje prawdziwy i rzetelny obraz wykonania budżetu państwa.

Ocena ta jest oparta nie tylko na analizie zbiorczego sprawozdania z wykonania budżetu państwa, lecz również na wynikach kontroli wszystkich dysponentów części budżetowych wybranych jednostek podległych oraz na wynikach badania systemów księgowości w tych jednostkach.

U 74 dysponentów głównych nie stwierdzono żadnych błędów przy sporządzaniu sprawozdania. Zastrzeżenia co do prawidłowości sporządzania rocznych sprawozdań sformułowano w stosunku do 16 dysponentów części. Nie wydano ani jednej opinii negatywnej. Niewielka była również skala nieprawidłowości w sprawozdaniach sporządzanych przez jednostki podległe dysponentom głównym. Zakwestionowane pozycje sprawozdań tych jednostek nie mają większego wpływu na ostateczny wynik budżetu państwa. Najwyższa Izba Kontroli sygnalizuje jednak konieczność dyscyplinowania jednostek, by wykazywały rzetelne dane w sprawozdawczości budżetowej. Jest to tym bardziej istotne, że w 27% jednostek, w których badaliśmy funkcjonowanie systemów rachunkowości, stwierdzono naruszenia ustawy o rachunkowości lub innych przepisów. Wskaźnik stwierdzonych nieprawidłowości jest co prawda niższy niż w poprzednich latach, ale obecny stan nie może być uznany za zadowalający.

Systemy księgowości były badane pod kątem ich informatyzacji oraz prawidłowości funkcjonowania w określonych obszarach. Najwięcej zastrzeżeń dotyczyło terminowości ewidencji dowodów księgowych, stosowania zasad księgowości kasowej zamiast memoriałowej oraz techniki zapisów roboczych w tzw. buforze. Szczególnie niebezpieczne i sprzeczne z ustawą o rachunkowości są przypadki przechowywania zapisów w buforze przez okres powyżej miesiąca. Oznacza to faktyczny

brak ksiąg rachunkowych za ten okres. Sprawozdania miesięczne sporządzane są więc z pominięciem rzeczywistego stanu ksiąg rachunkowych. Stan taki wynika najczęściej z niedoskonałości stosowanych systemów księgowości komputerowej oraz braku odpowiednich kwalifikacji służb księgowych.

We wszystkich jednostkach objętych kontrolą dokonaliśmy także przeglądu i oceny systemu kontroli wewnętrznej. Stwierdzono, że w zdecydowanej większości jednostek spełnione były odnoszące się do kontroli finansowej i audytu wewnętrznego wymagania zawarte w ustawie o finansach publicznych.

Panie Marszałku! Panie Premierze! Wysoki Sejmie!

Dochody budżetu państwa wyniosły w 2004 r. 156,3 mld zł. Plan dochodów został przekroczony o 1,1%. Mimo że nominalny wzrost produktu krajowego brutto w 2004 r. wyniósł około 9%, to dochody wzrosły jedynie o 2,7%. Sytuacja ta była efektem wprowadzonych w 2004 r. zmian podatkowych oraz omówionego już obciążenia dochodów w 2004 r. skutkami operacji przeprowadzanych w 2005 r. W rezultacie relacja dochodów budżetu państwa do produktu krajowego brutto spadła z 18,7% w 2003 r. do 17,7% w 2004 r.

Niewielkie przekroczenie planu dochodów wynikało przede wszystkim z wysokiego stopnia realizacji dochodów podatkowych, w tym zwłaszcza dywidend i wpłat z zysku; tu plan dochodów przekroczono aż o 158,6%. Wśród dochodów podatkowych najbardziej, aż o 36,4%, przekroczony został plan dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych. Należy podkreślić, że wyższe dochody zrealizowano mimo, a może dzięki, obniżeniu stawki podatkowej z 27% do 19% oraz zwiększeniu udziałów samorzadu terytorialnego we wpływach z tego podatku.

Dominującą pozycję wśród dochodów budżetu państwa w 2004 r. zajmowały podatki pośrednie, łącznie 64,4%, w tym zwłaszcza VAT – 39,8%. Plan wpływów z VAT nie został jednak w 2004 r. zrealizowany.

Oprócz wspomnianego zawyżenia planu wpływów z VAT należy zwrócić uwagę na narastanie zaległości podatkowych i innych należności budżetowych. W stosunku do 2003 r. wzrosły one o około 8%, a ich relacja do dochodów zrealizowanych wzrosła z 12,7% do 13,3%. Ponad połowę stanowiły zaległości w podatkach pośrednich.

Nastąpiło dalsze pogorszenie skuteczności egzekucji zaległości podatkowych. Wskaźnik efektywności egzekucji zaległości podatkowych zmniejszył się z 28% w 2003 r. do 22% w 2004 r. Podkreślić przy tym należy, że sprawność egzekucji należności budżetowych przez izby celne była znacznie gorsza od sprawności egzekucji prowadzonej przez urzędy skarbowe. Izby celne, które wykonywanie tych zadań rozpoczęły pod koniec 2003 r., nie były do nich wystarczająco przygotowane.

Panie Marszałku! Panie Premierze! Wysoki Sejmie!

Wydatki budżetu państwa w 2004 r. wyniosły 197,7 mld zł i – podobnie jak w roku poprzednim – były niższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej. Niewykorzystanie ustawowego limitu wydatków mogło być większe, gdyby Rada Ministrów nie przeniosła na 2005 r. upoważnień do dokonania wydatków na kwotę ponad 4,6 mld zł. Zostały one ujęte w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa za 2004 r. jako tzw. wydatki niewygasające. W poprzednich latach skala przenoszenia wydatków była znacznie mniejsza, na przykład w 2003 r. wydatki niewygasające wyniosły około 1 mld zł. Zdaniem NIK, przenoszenie tak znacznych kwot do wykorzystania w roku następnym zniekształca obraz wykonania budżetu państwa.

W 2004 r. nie wykorzystano szansy dokonania istotnych oszczędności w wydatkach budżetowych. Potwierdzeniem tego są wysokie wydatki w czwartym kwartale 2004 r. W kwartale tym wydano proporcjonalnie więcej środków niż w latach poprzednich. Na niewykonanie planowanych wydatków decydujący wpływ miały niższe – niż przewidziano – koszty obsługi długu publicznego, w tym przede wszystkim z tytułu spłaty poręczonych i gwarantowanych przez Skarb Państwa zobowiązań.

Zobowiązania wymagalne państwowych jednostek budżetowych zmniejszyły się aż o 70,3%. Świadczy to o poprawie przestrzegania dyscypliny budżetowej, a także o płynnym uruchamianiu środków budżetowych. Deficyt budżetu państwa na koniec 2004 r. ukształtował się na poziomie 41,4 mld zł, a więc wyższym niż w roku poprzednim o 4,4 mld zł, tj. o 11,8%. Ponadplanowe dochody oraz niższe niż planowano wydatki spowodowały, że deficyt budżetu państwa był niższy od limitu określonego w ustawie budżetowej o 8,6%.

Należy jednak wskazać, że wysokość dochodów, wydatków i deficytu w 2004 r. nie jest porównywalna z danymi z lat wcześniejszych. Gdyby utrzymano poprzednie zasady finansowania zobowiązań Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wobec otwartych funduszy emerytalnych oraz sposób rozliczania dochodów, to deficyt w 2004 r. byłby wyższy niż w roku poprzednim o 35,1%. Odnosząc się do finansowania deficytu, trzeba dodać, że realizacja przychodów zapewniła utrzymanie w ciągu roku płynności budżetu państwa, a realizacja rozchodów – pełną i terminową obsługę zobowiązań Skarbu Państwa.

Innym czynnikiem, wpływającym na wysokość deficytu i zniekształcającym przejrzystość finansów publicznych, było niedostateczne finansowanie z budżetu państwa Funduszu Pracy i Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Fundusze te zaciągały kredyty bankowe. Na koniec 2004 r. wzrosło zadłużenie z tego tytułu o 13%. Zaniżenie dotacji do tych funduszy zmniejszyło wielkość deficytu budżetowego, lecz oczywiście nie poprawiło w żadnym stopniu stanu finansów publicznych.

W 2004 r. co prawda zahamowano proces wzrostu relacji długu publicznego do produktu krajowego brutto, ale osiągnięto to dzięki dynamicznemu wzrostowi produktu krajowego brutto i deprecjacji koszyka walut, w których nominowany jest nasz

dług, a nie na skutek poprawy stanu finansów publicznych. Na koniec 2004 r. państwowy dług publiczny, powiększony o kwotę przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji, wyniósł 444,1 mld zł. Był on o 5,7% wyższy niż na koniec 2003 r.

Relacja długu do PKB uległa nieznacznej poprawie i na koniec 2004 r. wynosiła 50,2%. W dalszym ciągu jednak przekraczała 50%, czyli pierwszy z progów ostrożnościowych określonych w ustawie o finansach publicznych.

Panie Marszałku! Panie Premierze! Wysoki Sejmie!

W 2004 r. lepiej niż w latach poprzednich zrealizowano plan przychodów z prywatyzacji. Przychody te były ponad dwukrotnie większe niż w 2003 r. i po raz pierwszy od kilku lat wyższe od planowanych. Nie wykonano jednak rzeczowego planu prywatyzacji, a przekroczenie o 5,3% planu przychodów jest efektem największej w 2004 r. operacji prywatyzacyjnej – sprzedaży akcji PKO BP.

Niejasna pozostaje też polityka prywatyzacyjna, widoczna w rozbieżnościach między dokumentami planistycznymi Ministerstwa Skarbu Państwa a kierunkami prywatyzacji zawartymi w uzasadnieniu do ustawy budżetowej.

Najwyższa Izba Kontroli sygnalizuje po raz kolejny negatywne zjawiska w realizacji inwestycji finansowanych z budżetu państwa. Nie nastąpiła istotna poprawa sprawności realizacji inwestycji wieloletnich, chociaż oceniając wykonanie budżetu państwa na 2004 r., stwierdziliśmy mniej nieprawidłowości, niż w latach ubiegłych. Podtrzymujemy jednak formułowaną już wcześniej opinię, iż obecny system finansowania inwestycji nie zapewnia oszczędnego gospodarowania środkami publicznymi.

Niepokoi przeciąganie się okresu realizacji inwestycji budżetowych. Spośród 20 inwestycji poddanych kontroli 7 trwa już ponad 5 lat, a 4 z nich rozpoczęto w 1974 r. lub wcześniej. Dowodem niewłaściwego przygotowania zadań inwestycyjnych jest i to, że mimo dysponowania dostatecznymi środkami, plan wydatków inwestycyjnych zrealizowano w 2004 r. w 97%. Część wydatków inwestycyjnych, około 2 mld zł, przeniesiono na 2005 r. Rzeczywisty wskaźnik wykorzystania środków na inwestycje wyniósł więc tylko 81,6%.

Panie Marszałku! Panie Premierze! Wysoki Sejmie!

Od stanu budżetu państwa zależy nie tylko funkcjonowanie instytucji państwowych finansowanych bezpośrednio z budżetu państwa, ale pośrednio funkcjonowanie całego sektora finansów publicznych. Przypomnieć warto, że transfery środków z budżetu państwa finansują prawie 48% wydatków sektora samorządowego oraz znaczącą część wydatków funduszy celowych, wypłacających świadczenia emerytalno-rentowe, i państwowych szkół wyższych.

Oceny budżetu państwa nie można więc oderwać od oceny stanu całego sektora finansów publicznych i jego podstawowych segmentów. Mimo że realizacja budżetu państwa przebiegała w 2004 r. w dobrych warunkach makroekonomicznych, to stan finansów nie uległ istotnym zmianom. Nadal jest wysoki deficyt finansów publicznych, sięgający 4,7% produktu krajowego brutto. Oznacza to, że Polska nie przybliżyła się do wypełnienia fiskalnych kryteriów konwergencji określonych w Traktacie z Maastricht. Przy zaliczeniu Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych refundacji utraty składek na rzecz otwartych funduszy emerytalnych do wydatków – deficyt finansów publicznych wyniósłby 5,9% PKB. Państwowy dług publiczny wzrósł w 2004 r. o 23,7 mld zł. Niewielki, zarówno w relacji do wzrostu nominalnej wartości PKB, jak i do deficytu budżetu państwa, wzrost długu spowodował nieznaczne obniżenie relacji państwowego długu publicznego do PKB. Obniżenie to nie było jednak spowodowane czynnikami wewnętrznymi, lecz jest głównie efektem aprecjacji złotego w stosunku do walut, w których nominowana jest większość długu zagranicznego.

Uchwalenie w listopadzie 2003 r. nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w znaczący sposób poprawiło sytuację finansową tego segmentu sektora finansów publicznych. Szczególnie odczuły tu poprawę województwa samorządowe. Ważne jest, że względnie dobra sytuacja budżetu państwa i budżetów samorządowych pozwoliła na zwiększenie udziału inwestycji w ogólnej kwocie wydatków budżetowych. Zasadniczymi problemami sektora samorządowego pozostały jednak: zbyt mała samodzielność finansowa całego sektora oraz duże dysproporcje sytuacji finansowej gmin.

Zdaniem NIK, możliwości zmniejszenia nierównowagi finansowej sektora finansów publicznych zostały wykorzystane jednak w niedostatecznym stopniu. Wzrost dochodów budżetowych wykorzystany został głównie dla zwiększenia wydatków budżetowych, nie udało się natomiast obniżyć relacji deficytu sektora finansów publicznych do PKB, co więcej, relacja ta była w 2004 r. gorsza niż w latach poprzednich.

Nie wykorzystano również potencjalnych efektów obniżenia stopy podatku dochodowego od osób prawnych, gdyż w efekcie zmian dokonanych w innych podatkach ogólna relacja dochodów podatkowych, państwowych i samorządowych, do produktu krajowego brutto uległa w 2004 r. podwyższeniu.

Pozytywnie należy ocenić wyraźne zwiększenie w 2004 r. wydatków inwestycyjnych budżetu państwa i budżetów samorządowych. Jednak i tu, przy bardziej restrykcyjnym podejściu do wydatków bieżących, skala wzrostu mogła być większa. Osiągnięty wzrost inwestycji był bowiem zbyt mały w stosunku do potrzeb.

Panie Marszałku! Panie Premierze! Wysoki Sejmie!

Z ustaleń kontroli przeprowadzonej w Narodowym Banku Polskim wynika, że wszystkie instrumenty polityki pieniężnej były w 2004 r. stosowane zgodnie z przyjętymi założeniami. Rada Polityki Pieniężnej określiła na 2004 r. ciągły cel inflacyjny na poziomie 2,5%. Określiła także dopuszczalne przedziały wahań plus-minus 1 punkt procentowy. W 2004 r. inflacja kształtowała się w przedziale od 1,6% w styczniu do 4,6% w lipcu i sierpniu. Od czerwca do grudnia wykraczała o około 1 punkt procentowy poza górną granicę dopuszczalnych odchyleń od celu inflacyjnego. Zanotowane odchylenie było, w ocenie NIK, spowodowane czynnikami pozostającymi poza sferą oddziaływania polityki pieniężnej Narodowego Banku Polskiego.

O wzroście inflacji w drugiej połowie 2004 r. przesądził przede wszystkim wysoki wzrost cen żywności oraz paliw. Wprowadzone przez Radę Polityki Pieniężnej trzy podwyżki stóp procentowych były przejawem bardzo ostrożnej polityki pieniężnej.

Panie Marszałku! Panie Premierze! Wysoki Sejmie!

Jak co roku, Najwyższa Izba Kontroli oceniła wykonanie budżetu w poszczególnych częściach budżetu państwa oraz realizację planów finansowych państwowych funduszy celowych i agencji rządowych. Wystawiono 31 ocen pozytywnych, co oznacza, że NIK nie stwierdziła żadnych uchybień w realizacji budżetu. Pięć z nich dotyczyło funduszy celowych. Ocen pozytywnych z uchybieniami było 40, w tym dwie dotyczyły funduszy celowych. Ocen pozytywnych z nieprawidłowościami wystawiono 37, w tym 3 za wykonanie planów finansowych agencji rządowych i 6 w funduszach celowych. Za 2004 r. nie wydano żadnej oceny negatywnej, podczas gdy w roku poprzednim negatywnie oceniono dwie kontrolowane instytucje.

Najwyższa Izba Kontroli z niepokojem obserwuje słabą realizację wniosków pokontrolnych sformułowanych w toku poprzednich kontroli. Wyniki kontroli wykonania budżetu w 2004 r. pokazały, że większość wniosków z lat ubiegłych pozostaje nadal aktualna. Podkreślam tę kwestię, gdyż w moim przekonaniu właśnie w mechanizmie wniosków pokontrolnych znajduje swój wyraz najważniejsza funkcja Najwyższej Izby Kontroli, funkcja instytucji, która nie tylko dostarcza społeczeństwu i parlamentowi rzetelnej wiedzy o realiach funkcjonowania państwa, lecz wskazuje sposoby usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Panie Marszałku! Panie Premierze! Wysoki Sejmie!

Obowiązkiem Najwyższej Izby Kontroli jest nie tylko przeprowadzenie wszechstronnej analizy wykonania budżetu państwa, ale i sformułowanie syntetycznej oceny tego wykonania w postaci opinii co do udzielenia rządowi absolutorium. Pragnę więc na zakończenie poinformować, że uchwałą z 25 maja 2005 r. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli wyraziło pozytywną opinię w przedmiocie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium za 2004 r. Jestem przekonany, że przedstawione w analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2004 r. oceny, uwagi i wnioski uzasadniają taką opinię. Dziękuję za uwagę.

*

Sejm na posiedzeniu 8 lipca 2005 r. podjął uchwałę w sprawie przyjęcia przedstawionej przez Najwyższą Izbę Kontroli analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej (głosowało 360 posłów; za – 182; przeciw – 177; 1 poseł wstrzymał się od głosu).



Jacek Mazur Lech Marcinkowski

KIERUNKI MOŻLIWYCH ZMIAN W SYSTEMIE KONTROLI ŚRODKÓW UNII EUROPEJSKIEJ

Na podstawie art. 248 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), kontrola wykonania budżetu Wspólnoty przez Komisję Europejską należy do Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Dyskusja, czy i w jakim zakresie mają w tym uczestniczyć państwa członkowskie miała miejsce w latach dziewięćdziesiątych – po czym ucichła. Temat powrócił przy okazji debaty nad tym, w jaki sposób Komisja ma uzyskać pozytywne Oświadczenie o wiarygodności rozliczeń, skoro w praktyce ponad 80% środków UE wydatkowanych jest w państwach członkowskich w ramach tzw. dzielonego zarządzania budżetem (shared management). Ostatnio trzy instytucje Unii Europejskiej: Trybunał Obrachunkowy, Parlament i Komisja – opowiedziały się za takim przekształceniem systemu kontroli wewnętrznej, który umożliwia istotne zwiększenie udziału organów państw członkowskich, w tym narodowych organów kontroli. Przyjęcie tych propozycji może stopniowo prowadzić do ujednolicenia systemu kontroli i podejścia kontrolnego w Unii Europejskiej i państwach członkowskich.

Model pojedynczej kontroli

Zgodnie z art. 274 TWE, Komisja Europejska wykonuje budżet na własną odpowiedzialność i w granicach przyznanych środków, zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami. Państwa członkowskie zobowiązane są do współpracy z Komisją w celu zapewnienia, aby środki były wykorzystywane zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami. Parlament Europejski dokonuje dorocznej oceny

realizacji tego obowiązku przez Komisję i inne instytucje UE w ramach uregulowanej w art. 276 TWE procedury udzielania absolutorium z wykonania budżetu. Decyzji w sprawie absolutorium mogą towarzyszyć "uwagi" Parlamentu, dotyczące realizacji bieżących i przyszłych wydatków, przyjmowane w formie rezolucji (*resolution*)¹.

W rezolucji z 10 kwietnia 2002 r.² Parlament Europejski zawarł uwagi, które zainiciowały dalsze działania instytucii Unii Europeiskiei na rzecz zmian w systemach kontroli. Po pierwsze, Parlament po raz kolejny wezwał Europejski Trybunał Obrachunkowy, by ten w corocznym Oświadczeniu o wiarygodności rozliczeń (DAS)³ przedstawiał skalę stwierdzonych nieprawidłowości w sposób wymierny i porównywalny z latami poprzednimi, w podziale na oszustwa i błędy, odrębnie dla każdej części budżetowej (dziedziny wydatków Wspólnoty), biorac pod uwagę zróżnicowane ryzyko nieodłączne (pkt 45 rezolucji). W opinii Parlamentu procedura kontroli DAS powinna stać się narzędziem pomagającym Komisji Europejskiej uzyskać – w możliwie najkrótszym terminie – pozytywna ocene wykonania budżetu. Parlament przyznał jednak, że przy obecnie stosowanej metodyce nie jest to prawdopodobne. Po drugie, zalecajac Komisji podjecie bliższej współpracy z Trybunałem i innymi organami kontroli, a także z państwami członkowskimi i ich instytucjami prowadzącymi kontrole, zauważył, że koordynacja planowania kontroli zapobiegłaby niepotrzebnemu powielaniu pracy i pozwoliła na lepszy podział zadań miedzy kontrolami wewnetrznymi i zewnetrznymi oraz miedzy kontrolami systemowymi i kontrolami konkretnych projektów (pkt 43 i 44 rezolucji). Po trzecie, zwrócił uwagę, że liczne kontrole i audyty środków pochodzących z budżetu UE prowadzone sa przez różne organy i komórki, niezależnie od siebie i często na podstawie różnych standardów. Wezwał więc Komisję do przedstawienia raportu w sprawie "możliwości wprowadzenia modelu pojedynczej kontroli dla budżetu Unii Europejskiej, w którym każdy poziom kontroli opiera się na poziomie poprzednim, w celu zmniejszenia obciążenia podmiotu kontrolowanego oraz podniesienia jakości dziąłań kontrolnych bez uszczerbku dla niezależności właściwych organów kontroli". O opinię w tej sprawie Parlament zwrócił się jednocześnie do Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (pkt 48 rezolucji).

¹ Na temat procedury udzielania Komisji absolutorium: L. Marcinkowski: *Parlamentarna kontrola wykonania budżetu Wspólnot Europejskich*, "Kontrola Państwowa" nr 2/2003.

² Resolution of the European Parliament containing the comments which form an integral part of the decision concerning discharge in respect of the implementation of the general budget of the European Union for the financial year 2000 (Commission), "Official Journal of the European Communities", L 158, 17.6.2002.

³ DAS – skrót stosowany w dokumentach instytucji europejskich na oznaczenie przedstawianego przez Trybunał Oświadczenia o wiarygodności (fr. *Declaration d'Assurance*) jako oceny wykonania budżetu UE w roku poprzednim. Skrót ten bywa też używany na oznaczenie samej kontroli wykonania budżetu UE.

Model pojedynczej kontroli (*single audit*)⁴ stosowany jest w Stanach Zjednoczonych i Holandii. Rozwiązania występujące w tych państwach są często przywoływane w dyskusji na temat systemu kontroli w Unii Europejskiej⁵.

W Stanach Zjednoczonych około 1/6 budżetu federalnego wydatkowana jest – w systemie dotacji – przez liczne instytucje pozarządowe, z których każda może otrzymać wiele różnorodnych grantów. Konieczność dokonania kontroli wykorzystania dotacji wymagała prowadzenia w tej samej instytucji kilku odrębnych audytów, często obejmujących te same zagadnienia. Sytuacja taka nie tylko nadmiernie obciążała kontrolowanych, ale też powodowała wzrost kosztów kontroli⁶. Rozwiązaniem stała się ustawa o modelu pojedynczej kontroli z 1984 r. (*Single Audit Act*), która w miejsce odrębnych audytów dla każdej dotacji wprowadziła obowiązek przeprowadzania kontroli danej instytucji jako całości (np. przez badanie jej rocznych sprawozdań finansowych). Wprowadzenie owej zasady łączyło się z wymaganiem stosowania ogólnie przyjętych standardów kontroli (*generally accepted government auditing standards* – GAGAS)⁷, które ustala Urząd Rozliczania Rządu (*Government Accountability Office*)⁸.

Amerykański model pojedynczej kontroli charakteryzuje się następującymi cechami:

- kontrola wymagana jest w wypadku beneficjentów wydatkujących ponad 300 tys.
 dolarów w roku finansowym; od beneficjentów środków o niższej wartości można wymagać udostępnienia dokumentów do przeglądu lub audytu;
- beneficjenci zobowiązani są do utrzymywania skutecznego systemu kontroli wewnętrznej i stosowania wszystkich odpowiednich przepisów;
- beneficjent ponosi odpowiedzialność za zorganizowanie i przeprowadzenie audytu (w tym wybór audytora), dostarczenie sprawozdania oraz podjęcie działań naprawczych zgodnych z wynikami audytu;

⁴ Wyrażenie *single audit* tłumaczone jest w dokumentach UE jako "pojedyncza kontrola". Inne tłumaczenie to "zasada jednej kontroli" lub "zasada jednolitej kontroli".

⁵ Dyskusja na ten temat odbyła się m.in. na zorganizowanym przez Służbę Audytu Wewnętrznego Komisji Europejskiej (*Internal Audit Service*) seminarium "Single Audit in Europe?" (Bruksela, 26.11.2002). Referaty i omówienie dyskusji są dostępne na stronie internetowej: http://europa.eu.int/comm/dgs/internal audit/verstehen en.htm.

⁶ Instytucje lokalne czy stanowe często otrzymują środki od więcej niż jednego urzędu federalnego. Np. uczelnia, która prowadzi badania w różnych dziedzinach, może otrzymać granty z wielu urzędów. Inny przykład: stanowy program zwalczania ubóstwa może uzyskać środki na szkolenie zawodowe z ministerstwa pracy, na opiekę społeczną z ministerstwa zdrowia i na kształcenie z ministerstwa edukacji. Dawniej każde z ministerstw miało prawo wymagania kontroli "swoich" środków.

⁷ Z. Dobrowolski: Standardy kontroli działalności władzy wykonawczej w Stanach Zjednoczonych, "Kontrola Państwowa" nr 5/2001.

Nowa nazwa najwyższego organu kontroli Stanów Zjednoczonych (w latach 1921-2004 Główny Urząd Obrachunkowy – General Accounting Office).

- koszty kontroli (audytu) pokrywane są z dotacji rządowej;
- audyt musi być prowadzony zgodnie z GAGAS, a audytor jest zobowiązany do: przedstawienia opinii na temat sprawozdań finansowych oraz wydatków z dotacji federalnej, uzyskania zrozumienia systemu kontroli wewnętrznej programów rządowych i sprawdzenia jego funkcjonowania, przedstawienia opinii w sprawie zgodności wydatków z wymaganiami programu;
- po otrzymaniu sprawozdania z audytu (Single Audit Report) agencja federalna przyznająca dotację ma 6 miesięcy na wydanie decyzji; zostają w niej wskazane zalecane działania naprawcze, może też zawierać żądanie zwrotu środków; beneficjent ma prawo odwołać się od tej decyzji;
- w celu zapewnienia dochowania wymaganych standardów przez audyty prowadzone w ramach systemu, agencje federalne mają prawo oceny jakości dokumentacji kontrolnej.

W Holandii podejście oparte na modelu pojedynczej kontroli (single audit approach) ma szerszy zasięg niż w USA i zostało wprowadzone na szczeblu centralnym i lokalnym. Na poziomie centralnym dotyczy ono kontroli ministerstw i urzedów centralnych przez najwyższy organ kontroli Holandii – Państwową Izbę Obrachunkową. W urzędach ustanowiony został silny i skuteczny audyt wewnętrzny, prowadzący badania na podstawie analizy ryzyka, którego zadaniem jest coroczne przedstawianie opinii wynikających z przeprowadzonych audytów. Państwowa Izba Obrachunkowa, ustaliwszy uprzednio jednolite standardy i wytyczne obowiązujące komórki audytu wewnętrznego, polega na wynikach ich pracy. Podobne rozwiązanie dotyczy władz lokalnych i regionalnych. Zarządzają one środkami publicznymi otrzymywanymi od rzadu, które stanowią około 20% budżetu krajowego. Uprzednio władze te były zobowiązane do przedstawienia opinii wydanych przez audytora odrębnie dla każdej dotacji, co powodowało konsekwencje zbliżone do występujących w Stanach Zjednoczonych. Wprowadzony w 1989 r. model pojedynczej kontroli zakłada obowiązek corocznego przedstawienia przez organy lokalne i regionalne tylko jednego zestawu sprawozdań finansowych, przy czym opinia audytora na ich temat powinna objąć także weryfikację zgodności wykorzystania dotacji rządowych z odpowiednimi zobowiązaniami. Audyt na tym poziomie prowadzony jest zgodnie z wymaganiami sformułowanymi przez podmioty udzielające dotacji.

Opinia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (marzec 2004 r.)

Odpowiadając na wezwanie Parlamentu Europejskiego z kwietnia 2002 r. Europejski Trybunał Obrachunkowy 18 marca 2004 r. przyjął opinię nr 2/2004 w sprawie modelu pojedynczej kontroli i propozycji wspólnotowych ram kontroli

wewnętrznej⁹. Ponieważ Trybunał wydawał opinię na temat samej idei pojedynczej kontroli, a nie formalnej propozycji Komisji, otrzymał wyjątkową okazję wpływu na kształt debaty i przedstawienia swojego stanowiska na bardzo wczesnym etapie prac nad przyszłymi rozwiązaniami. Opinia została wyrażona w 11 punktach poprzedzonych preambułą; towarzyszą jej obszerne dodatkowe informacje m.in. na temat obecnego i pożądanego systemu kontroli. Główną treścią opinii jest propozycja ogólnego modelu, który miałby służyć utworzeniu kompleksowego systemu kontroli, przedstawiona z punktu widzenia kontrolera zewnętrznego, usytuowanego poza tym systemem i dzięki temu zachowującego prawo do jego oceny.

W preambule Trybunał odnotował brak powszechnie przyjętej definicji "modelu pojedynczej kontroli", docenił dokonane w ostatnich latach usprawnienia systemu kontroli wewnętrznej Komisji, zaznaczając jednocześnie, że wiele kwestii wymaga dalszej poprawy. Podkreślił, że przyszły system kontroli dochodów i wydatków Unii Europejskiej powinien zapewniać uzyskanie racjonalnej, a więc nie absolutnej pewności.

Opinia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

- I. Aby zapewnić skuteczną i wydajną kontrolę wewnętrzną środków UE, należy utworzyć, oparte na wspólnych zasadach i standardach, wspólnotowe ramy kontroli wewnętrznej (*Community internal control framework* CICF). Powinny one stanowić podstawę dalszego rozwoju obecnych i nowych systemów kontroli na wszystkich szczeblach administracji.
- II. Kontrole powinny być prowadzone na podstawie wspólnych standardów oraz koordynowane w celu zapobieżenia ich dublowaniu. Łączne koszty kontroli powinny być proporcjonalne do łącznych korzyści, które przynoszą, zarówno w wymiarze finansowym, jak i politycznym.
- III. Prowadzenie kontroli, ich dokumentowanie i informowanie o wynikach powinno być jawne i przejrzyste, tak by pozwalało na wykorzystanie ich rezultatów przez wszystkich uczestników systemu. "Właścicielem" kontroli powinna być Unia Europejska, a nie poszczególne organy kontroli.
- IV. Aby kontrole mogły być wydajne i skuteczne, przepisy prawa regulujące odpowiednie polityki i procesy powinny unikać nadmiernego skomplikowania oraz być jasne i jednoznaczne.
- V. U podstaw systemów kontroli wewnętrznej powinny znajdować się pewne sekwencje procedur kontrolnych. Cele każdego z poziomów kontroli powinny być precyzyjnie określone i uwzględniać pracę wykonaną na innych poziomach. Wnioskom o płatność przekraczającą określoną wartość

⁹ Opinion 2/2004 of the Court of Auditors of the European Communities on the 'single audit' model (and a proposal for a Community internal control framework), "Official Journal of the European Union", C 107, 30.04.2004.

- progową powinny towarzyszyć certyfikaty wydane przez niezależnego audytora i sprawozdania oparte na wspólnych standardach co do podejścia kontrolnego i zawartości sprawozdań.
- VI. Komisja Europejska powinna określić minimalne wymagania dla systemów kontroli wewnętrznej, wziąwszy pod uwagę zróżnicowane cechy poszczególnych części budżetowych. Systemom tym powinna towarzyszyć skoordynowana polityka informacyjna, aby beneficjenci pomocy mieli świadomość celów i skutków kontroli.
- VII. Systemy kontroli wewnętrznej powinny zawierać mechanizmy zapewniające, że stwierdzone słabości w samych systemach oraz błędy i nieprawidłowości w transakcjach zostaną ujawnione i poprawione, a tam gdzie to konieczne, nastąpi zwrot środków.
- VIII. Systemy kontroli wewnętrznej wymagają zachowania odpowiedniej równowagi między kosztami kontroli i korzyściami, jakie kontrole te przynoszą w zakresie ograniczania ryzyka strat i nieprawidłowości do akceptowalnego poziomu.
- IX. Komisja Europejska powinna być odpowiedzialna za promowanie postępu w systemach kontroli wewnętrznej. Państwa członkowskie powinny być partnerem Komisji w tym zadaniu. Rada i Parlament powinny być odpowiedzialne za ustalenie poziomu równowagi pomiędzy kosztami i korzyściami dla poszczególnych części budżetowych.
 - X. Jasno określone standardy i cele systemów kontroli wewnętrznej stanowiłyby obiektywny wyznacznik, w odniesieniu do którego Trybunał, w trakcie prowadzonych kontroli, mógłby oceniać organizację i funkcjonowanie tych systemów.
- XI. Wiele z zaproponowanych zasad i standardów w pełni bądź częściowo już funkcjonuje, podczas gdy inne trzeba dopiero opracować i wdrożyć. Zmiany w przepisach prawa i sposobach pracy będą wymagać istotnego zaangażowania ze strony instytucji europejskich i państw członkowskich.

Trybunał podkreślił, że jego opinia koncentruje się na tych aspektach systemów kontroli wewnętrznej, które mają zapewnić legalność i prawidłowość dochodów i wydatków, a nie tych, które dotyczą skuteczności lub gospodarności.

Nawiązując do sprawozdań ze swoich kontroli, w opracowaniu dołączonym do opinii Trybunał przedstawił m.in. słabości obecnego systemu kontroli wewnętrznej środków Unii Europejskiej. Zaliczył do nich:

 Niejasne i niespójne cele: nie została ustalona strategia kontrolna zmierzająca do konkretnych celów w ramach poszczególnych systemów.

- B r a k k o o r d y n a c j i : poszczególne organy kontroli nie są prawnie zobowiązane do koordynacji planowania swoich kontroli ani do brania pod uwagę kontroli zrealizowanych przez inne organy. W konsekwencji niektóre podmioty lub kategorie wydatków poddawane są nadmiernej kontroli, podczas gdy inne mogą jej całkowicie uniknąć, a informacje na temat wyników kontroli dostarczane przez państwa członkowskie bywają nieodpowiednie i niespójne.
- Brak informacji o kosztach i korzyściach: w obszarach dzielonej odpowiedzialności za realizację budżetu pomiędzy Unię i państwa członkowskie większość kosztów prowadzenia kontroli ponoszą państwa członkowskie (lub inne państwa beneficjenci pomocy), tymczasem korzyści z kontroli odnosi bezpośrednio budżet UE, a nie dane państwo¹⁰. Powoduje to, że na poziomie krajowym brakuje motywacji do przeznaczania odpowiednich środków na kontrolę funduszy UE. Brakuje również szczegółowych informacji o kosztach kontroli ponoszonych przez Komisję i państwa członkowskie, a także o korzyściach, jakie kontrole te przynoszą.
- N i e s p ó j n a r e a l i z a c j a k o n t r o l i: wymagane przez ustawodawstwo wspólnotowe kontrole transakcji wybranych na podstawie reprezentatywnej próby i analizy ryzyka mają odrębne i wzajemnie wykluczające się cele. Brak precyzyjnych wskazówek co do podejścia kontrolnego powoduje ich pomieszanie i zmniejszenie skuteczności kontroli. Decentralizacja kontroli w Komisji i państwach członkowskich skutkuje zróżnicowaniem ich jakości. Nie we wszystkich częściach budżetowych wymagane jest prowadzenie niezależnych audytów lub dopuszcza się możliwość nakładania kar finansowych w wypadku stwierdzenia nieprawidłowości we wniosku o płatność.

Trybunał zaproponował więc rozwiązanie, które jego zdaniem doprowadzi do poddania budżetu UE wydajniejszej i skuteczniejszej kontroli wewnętrznej, mianowicie ustalenie w s p ó l n o t o w y c h r a m k o n t r o l i w e w n ę t r z n e j , które stanowiłyby podstawę rozwoju obecnych i nowych systemów kontroli, opartych na wspólnej wizji i zapewniających przejrzyste i optymalne wykorzystanie zasobów. W odrębnych punktach dokumentu dołączonego do opinii Trybunał przedstawił cele systemu CICF, warunki jego wprowadzenia, przyszłą strukturę, funkcjonowanie, konieczność zrównoważenia kosztów i korzyści oraz zakładany podział odpowiedzialności między poszczególne instytucje wspólnotowe i państwa członkowskie. Wśród celów systemu Trybunał podkreślił przyczynianie się do poprawy zarządzania środkami UE przez rozwiązania wymuszające zastosowanie działań naprawczych i zwrot środ-

Koszty prowadzenia kontroli w takich dziedzinach, jak: zasoby własne UE, rolnictwo, działania strukturalne i pomoc przedakcesyjna ponoszone są przez państwa członkowskie (lub kandydujące), natomiast w wypadku polityk wewnętrznych, działań zewnętrznych i wydatków administracyjnych, koszty kontroli obciążają budżet UE. Trybunał zaproponował rozważenie możliwości finansowania kosztów kontroli z budżetu UE, co pozwoliłoby na ich precyzyjne obliczenie i zapewniło odpowiedni poziom przejrzystości procesu.

ków w każdym wypadku, gdy stwierdzone zostaną błędy w transakcjach lub słabości w systemie zarządzania i kontroli.

Aby w ramach projektowanego systemu kontroler (organ kontroli) mógł polegać na pracy wykonanej przez innego kontrolera (organ kontroli), niezbędne jest jednolite zdefiniowanie i standaryzacja takich elementów, jak: zakres i zasięg kontroli, dokumentowanie czynności kontrolnych, format i zawartość sprawozdania z kontroli, prawo dostępu do dokumentów roboczych (*working papers*) kontrolera, przebieg postępowania kontrolnego, a także minimalne wymagania odnośnie do istotności i poziomu ufności. Informacje o kontrolach i ich rezultaty, mające stanowić wspólną własność Unii Europejskiej, powinny być zamieszczane w bazie danych dostępnej dla pozostałych uczestników systemu. Co więcej, w celu dokonania oceny ich jakości (*quality review*), należałoby udostępnić zarówno wykonaną pracę i wyniki kontroli, jak i dokumenty robocze.

Do kontroli wydatków realizowanych w ramach tzw. zarządzania dzielonego Trybunał zaproponował ogólny model systemu kontroli, oparty na strukturze łańcuchowej (*chain-based control model*):

- Kontrole pierwszego stopnia, prowadzone przez instytucje dokonujące płatności na poziomie lokalnym. Obejmują one standardowo kontrole dokumentów, a w wypadku wniosków o płatność uznanych za obarczone wyższym ryzykiem także kontrole na miejscu.
- Kontrole drugiego stopnia, również podejmowane na poziomie lokalnym, ale przez funkcjonalnie niezależnego kontrolera (organ kontroli). Służą one uzyskaniu dowodów, że kontrole pierwszego stopnia działają skutecznie. Kontrole te obejmują badanie transakcji oparte na analizie ryzyka.
- Kontrole centralne, prowadzone przez państwo członkowskie na poziomie centralnym lub regionalnym. Badają one wykonanie kontroli pierwszego i drugiego stopnia przez kontrolę reprezentatywnej próby transakcji w celu oszacowania poziomu ryzyka w danej populacji.
- K o n t r o l e s p r a w d z a j ą c e , prowadzone przez Komisję Europejską. Umożliwiają one weryfikację prawidłowości działań podejmowanych w państwach członkowskich oraz monitorowanie równowagi pomiędzy korzyściami i kosztami kontroli.

Kluczową rolę w tym systemie odgrywałyby kontrole na poziomie beneficjenta, w tym kontrole na miejscu, które jako jedyne umożliwiają sprawdzenie rzeczywistego istnienia i prawidłowości działań finansowanych z budżetu UE. W ocenie Trybunału, nieskuteczność kontroli pierwszego stopnia prowadzonych tam, gdzie faktycznie dokonywana jest płatność, trudno jest poprawić na kolejnych poziomach kontroli. Ogólna skuteczność systemu jest w zasadzie proporcjonalna do liczby kontroli pierwszego stopnia, pomimo relatywnie wysokich kosztów kontroli na miejscu.

W wypadku wniosków o płatność o wartości przekraczającej określony próg (ustalony indywidualnie dla każdego rodzaju interwencji), beneficjenci zobowiązani byliby

ponadto do jednoczesnego przedłożenia opinii wydanej przez niezależnego, zewnętrznego kontrolera, potwierdzającej zasadność, dokładność i zgodność wniosku o płatność z przepisami prawa.

Zamieszczony w opinii Trybunału schemat systemu kontroli opartego na strukturze łańcuchowej przedstawiono na rysunku 1.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego (kwiecień 2005 r.)

Rezolucje Parlamentu Europejskiego towarzyszące decyzjom w sprawie absolutorium nie są prawnie obowiązujące i mają charakter przede wszystkim politycznego apelu. Ich znaczenie jest istotne dla zarządzania finansowego Unii¹¹. Zgodnie z art. 276 ust. 3 TWE, "Komisja podejmuje wszelkie działania w celu uwzględnienia uwag towarzyszących decyzjom o absolutorium i innych uwag Parlamentu Europejskiego dotyczących wykonywania wydatków, jak również komentarzy towarzyszących zaleceniom odnoszącym się do absolutorium przyjętym przez Radę". Oznacza to, że rezolucje są ogólnie (kierunkowo) wiążące dla Komisji. Natomiast postulaty Parlamentu pod adresem innych instytucji unijnych (w tym Europejskiego Trybunału Obrachunkowego) oraz rządów i innych organów państw członkowskich mają charakter jedynie sugestii.

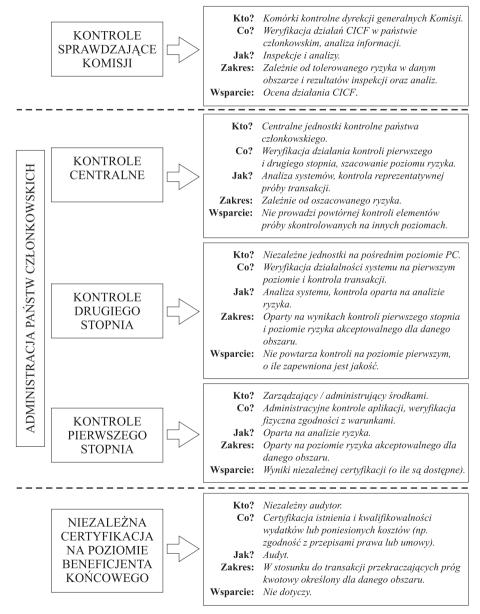
W rezolucji z 12 kwietnia 2005 r. w sprawie absolutorium z wykonania budżetu UE w 2003 r. 12 Parlament Europejski nakreślił swoją wizję działań zmierzających do wprowadzenia zmian w zarządzaniu finansowym Komisji Europejskiej i systemach kontroli środków UE w państwach członkowskich. Nawołując do ich realizacji, Parlament sformułował długą listę zaleceń wobec Komisji oraz sugestii pod adresem Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, a także rządów i najwyższych organów kontroli państw członkowskich. Rezolucja jest obszerna: zawiera wstęp i 179 paragrafów, z których każdy obejmuje kilka-kilkanaście, a nawet kilkadziesiąt zdań. Dalej przedstawiono przegląd najważniejszych spraw.

¹¹ Kolejne rezolucje mają coraz większy zakres i szczegółowość (rezolucja z 1999 r. liczyła 5 stron, z 2000 r. – 6, z 2001 r. – 18, z 2002 r. – 20, z 2003 r. – 18, z 2004 r. – 40 stron gęstego druku Dziennika Urzędowego UE). Omawiana rezolucja – jeszcze nieopublikowana – ma "tylko" 28 stron maszynopisu, ale na tle poprzednich wyróżnia się konkretnością propozycji, całościowym podejściem oraz wyraźnym celem w postaci poprawy zarządzania finansowego UE. Sprawozdawcą – i głównym autorem rezolucji – był Terence Wynn (Wielka Brytania), członek Parlamentu Europejskiego od 1989 r., w latach 1999–2004 przewodniczący Komisji Budżetowej.

¹² Rezolucja Parlamentu Europejskiego zawierająca uwagi stanowiące integralną część decyzji w sprawie absolutorium z wykonania budżetu ogólnego Unii Europejskiej na rok budżetowy 2003, Sekcja III – Komisja (SEC(2004)1181 – C6-0012/2005 – 2004/2040(DEC) – SEC(2004)1182 – C6-0013/2005 – 2004/2040(DEC)). Tymczasowy tekst w języku polskim jest dostępny na stronie internetowej Parlamentu Europejskiego: http://www2.europarl.eu.int.

Rysunek 1

Wspólnotowe ramy kontroli wewnętrznej (CICF): poziomy kontroli wewnętrznej w modelu łańcuchowym



Źródło: Opinia nr 2/2004 Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, załącznik III.

Zalecenia wobec Komisji Europejskiej dotyczą m.in.: poprawy jakości sprawozdań składanych przez dyrektorów generalnych, wprowadzenia ogólnego oświadczenia o wiarygodności składanego w imieniu Komisji, zwiększenia nadzoru nad agencjami płatniczymi.

W ramach zainicjowanej przez R. Prodiego reformy zarzadzania finansowego w Komisji na dyrektorów generalnych nałożony został obowiązek sporzadzania – poczynając od 2001 r. – rocznych sprawozdań z działalności (*annual activity reports*). Sprawozdania muszą zawierać oświadczenie gwarancyjne będące deklaracją, że zasoby zostały wykorzystane zgodnie z założonymi celami oraz że funkcjonujące mechanizmy zarzadzania i kontroli zapewniaja legalność i prawidłowość operacji. Dokumenty te zwiekszyły zakres rozliczalności najwyższych urzedników Komisji – dysponentów środków budżetowych. Jednak pierwsze doświadczenia ujawniły trudności: składając sprawozdania za 2001 r. wszyscy dyrektorzy generalni zadeklarowali, że mechanizmy zarządzania i kontroli zapewniają legalność i prawidłowość operacji, ale 31 spośród 36 dyrektorów dodało różne zastrzeżenia, czesto poważnie osłabiające znaczenie deklaracji. W konsekwencji w styczniu 2003 r. Komisja wydała zalecenia w sprawie sposobu opracowywania sprawozdań i załączonych do nich deklaracji, m.in. formułując wytyczne, jakie nieprawidłowości powinny być zgłoszone jako zastrzeżenia¹³. W deklaracjach za 2002 r. zastrzeżenia wniosło 22 dyrektorów generalnych. Przykładowo, dyrektor generalny ds. budżetu ponownie przedstawił zastrzeżenia odnośnie do systemów rachunkowości Komisji oraz funkcjonowania systemów informatycznych obsługujących księgowość. Europejski Trybunał Obrachunkowy odnotował wówczas, że ogólna liczba zastrzeżeń wzrosła w porównaniu z 2001 r. oraz że charakter poszczególnych zastrzeżeń często nie był wystarczająco jasny, aby ocenić ich konsekwencje. W odpowiedzi Komisja zapowiedziała, że dla deklaracji za 2003 r. (i lata nastepne) każdy z dyrektorów generalnych bedzie miał obowiazek przedłożenia dowodów uzasadniających poczynione zastrzeżenia, a także wyjaśnienia ich konsekwencji dla oświadczenia gwarancyjnego.

W tym kontekście należy odczytywać pkt 58 omawianej rezolucji Parlamentu Europejskiego z 12 kwietnia 2005 r., w którym Parlament wyraził zadowolenie ze stwierdzenia przez Europejski Trybunał Obrachunkowy w sprawozdaniu rocznym za 2003 r.¹⁴, iż "Komisja po raz pierwszy przedstawiła analizę stopnia gwarancji legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń, jaką zapewniają systemy nadzoru i kontroli". Parlament podkreślił, że Komisja przez uznanie za własne oświadczeń złożonych przez dyrektorów generalnych przyjęła na siebie –

¹³ The 2002 review of the implementation of activity-based management in the Commission, including clarification of the methodology for the establishment of Annual Activity Reports, COM (2003) 28, 21.01.2003.

 $^{^{14}\}$ *Trybunał Obrachunkowy — Sprawozdanie roczne za rok obrachunkowy 2003*; "Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej", C 293, 30.11.2004.

zgodnie z art. 274 Traktatu – odpowiedzialność za wykonanie budżetu. Równocześnie Parlament odnotował opinie Trybunału, iż "zakres zastrzeżeń wysuwanych przez niektóre służby jest trudny do zaakceptowania i niewystarczająco uzasadniony w świetle zapewnień zawartych w oświadczeniach" oraz że pomimo pewnego postepu "roczne sprawozdania z działalności i oświadczenia dyrektorów generalnych nie mogą służyć jako systemowa podstawa wniosków wysunietych z różnych obszarów perspektywy finansowej". W związku z tym Parlament wezwał Komisję do poprawy jakości rocznego sprawozdania z działalności, a także do podejmowania działań dotyczących szczegółowych spostrzeżeń zawartych w rocznych sprawozdaniach z działalności i oświadczeniach dyrektorów generalnych, m.in. przez wyjaśnienie definicji watpliwości, zastrzeżeń i innych uwag, które moga wskazywać na wyjatki od reguł (§§ 58-61 rezolucji). Parlament zwrócił się też do Komisji o przedstawianie w jej rocznym sprawozdaniu z działalności kroków podjętych w celu ograniczenia ryzyka błedu w transakcjach wraz z ocena ich skuteczności; wyraził również oczekiwanie, iż działania te będą prowadzić do lepszego ogólnego zrozumienia rodzajów ryzyka i do wzmocnienia kultury zarzadzania ryzykiem wśród dyrektorów generalnych w Komisji. Aby to osiągnąć, należy stworzyć wspólną metodykę zarządzania ryzykiem (§ 60 rezolucji).

Kolejny postulat Parlamentu dotyczy wprowadzenia ogólnego oświadczenia o wiarygodności, które byłoby corocznie składane przez księgowego Komisji (§§ 7-12 rezolucji). Parlament przyjął za punkt wyjścia tezy sprawozdania w sprawie kontroli wewnętrznych w Komisji w 2003 r. Według Parlamentu wskazują one na brak pewności, że księgi rachunkowe są kompletne, dokładne i właściwe; systemy nie zapewniają uwzględnienia w nich wszystkich stosownych informacji, zaś kadra kierownicza i zewnętrzne grupy zainteresowanych nie mają pewności, że dane (wartości) oddają stan rzeczywisty¹⁵. Zdaniem Parlamentu, certyfikacja ksiąg rachunkowych jest podstawowym składnikiem systemu kontroli. Dopóki tego elementu brakuje, inne elementy systemu będą w znacznym stopniu osłabione. Parlament pozytywnie ocenił niedawną reformę zarządzania finansowego w Komisji, która miała na celu przekazanie indywidualnej odpowiedzialności każdemu dyrektorowi generalnemu, uznając jednak, że oświadczenia o wiarygodności składane przez dyrektorów generalnych muszą zostać poparte ogólnym oświadczeniem o wiarygodności składanym przez księgowego, który ponosi odpowiedzialność i dysponuje środkami koniecz-

^{15 &}quot;Księgowość w dyrekcjach generalnych potrzebuje wzmocnienia i profesjonalizacji tak, aby w ramach dyrekcji generalnych Komisja i jej kadra kierownicza mogły być stale pewne, że księgi rachunkowe są kompletne, dokładne i właściwe"; "systemy muszą zapewniać, że księgi rachunkowe uwzględniają wszystkie stosowne informacje"; "kadra kierownicza i zewnętrzne grupy zainteresowanych muszą mieć pewność, że liczby są odzwierciedleniem stanu rzeczywistego"; *Komunikat Komisji "Sprawozdanie roczne dla organu udzielającego absolutorium w sprawie kontroli wewnętrznych przeprowadzonych w 2003 r. (na podstawie art. 86 ust. 4 rozporządzenia finansowego)"*, COM/2004/0740 końcowy, 26.10.2004.

nymi do wypełnienia tego obowiązku. Księgowy przyjąłby tym samym odpowiedzialność za spójność sprawozdań finansowych całej Komisji (dotychczas funkcjonują odrębne sprawozdania dotyczące ponad trzydziestu dziedzin, których wiarygodność potwierdzana jest odrębnie przez poszczególnych urzędników zatwierdzających). Parlament "oczekuje" też, że księgowy podpisze się pod zamknięciem ksiąg rachunkowych, jako rzetelnym i zgodnym z prawdą rejestrem – a nie pod samą załączoną notatką – przyjmując w ten sposób osobistą odpowiedzialność za przedstawione w nich dane liczbowe, a w razie poczynienia zastrzeżeń wyjaśni dokładnie ich charakter i zakres. Księgowy (*accounting officer*) jest obecnie funkcjonariuszem Dyrekcji Generalnej ds. Budżetu. Zdaniem Parlamentu, stanowisko to powinno zostać podniesione do rangi dyrektora finansowego Komisji. Parlament wezwał Komisję do przedłożenia niezbędnych projektów legislacyjnych zmieniających rozporządzenie finansowe i (lub) przepisy wykonawcze¹⁶.

Parlament uznał także, że Komisja powinna przedstawiać szacunki wskaźnika błędu według sektorów i państw członkowskich na podstawie wyników swoich badań oraz kontroli realizowanych przez państwa członkowskie, jak również analizę jakości informacji prezentowanych przez państwa członkowskie. Wyniki te należy publikować w rocznym sprawozdaniu z działalności Komisji w celu przedstawienia jasnego obrazu jakości systemów administracyjnych w państwach członkowskich (§ 65 rezolucji).

Parlament wezwał Komisję do zwiększenia nadzoru nad agencjami płatniczymi¹⁷ (§ 28 rezolucji), postulując, aby była bardziej rygorystyczna w razie ich niekompetencji. Parlament zaproponował:

- wprowadzenie wymogu, aby wszystkie agencje były kontrolowane corocznie przez kontrolera zewnętrznego;
 - ustalanie wyników docelowych działania agencji;
- zawieszanie płatności w wypadku, gdy wyniki docelowe nie zostały osiągnięte (po uprzednim poinformowaniu agencji, że będzie to konsekwencją słabych wyników);
 - zwalnianie agencji, które regularnie nie osiągają wyników docelowych;
 - nakładanie finansowej odpowiedzialności na agencje za ich własne błędy.

Sugestie wobec Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczą m.in. zmiany podejścia kontrolnego DAS, dokładniejszego informowania o słabościach w poszczególnych sektorach i państwach członkowskich, korzystania z wyników kontroli "innych kontrolerów", wprowadzenia rocznych sprawozdań z działalności Trybunału.

Na podstawie art. 192 TWE, Parlament Europejski ma prawo żądania od Komisji przedłożenia wszelkich propozycji w kwestiach, co do których uważa, że akt wspólnotowy jest niezbędny w celu wykonania Traktatu.

¹⁷ Z umiejscowienia tego paragrafu w rezolucji Parlamentu należy wnioskować, że chodzi o agencje płatnicze w państwach członkowskich, takie jak np. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Parlament zwrócił się do Trybunału o kontynuowanie zmian w podejściu kontrolnym DAS¹⁸ (§§ 35, 36 i 40 rezolucji). Uznajac dotychczasowe zmiany za "krok w dobrym kierunku", postulował głebsze przekształcenie kontroli DAS, tak aby położyć wiekszy nacisk na ustalenie, czy systemy nadzoru i kontroli wdrożone na poziomie wspólnotowym i krajowym dają Komisji uzasadnione zapewnienie legalności i prawidłowości transakcji. Analiza funkcjonowania systemów nadzoru i kontroli powinna prowadzić do proponowania konkretnych ulepszeń w tych systemach i identvfikowania źródeł stwierdzonych luk. W opinii Parlamentu niedawna reforma DAS dała możliwość lepszej oceny prawidłowości wydatków w poszczególnych sektorach, jednak wciąż brakuje danych, które przedstawiałyby sytuację w poszczególnych państwach członkowskich. Oświadczenie o wiarygodności rozliczeń powinno bardziej dokładnie informować o słabościach w poszczególnych sektorach i państwach członkowskich. W związku z tym Parlament "zachęca" Trybunał do dalszego ulepszania prezentacji Oświadczenia oraz ocen czastkowych przez wszechstronniejszy opis zastrzeżeń i bardziej precyzyjne informacje w podziale na sektory i państwa członkowskie w celu stworzenia listy zastrzeżeń, które bedzie można następnie monitorować.

W odniesieniu do sprawozdania rocznego Parlament "uznałby za pomocne", gdyby Trybunał przedstawiał jaśniejszy obraz faktycznych szkód spowodowanych przez wykryte nieprawidłowości (§ 156 rezolucji). Ponadto Parlament uważa, iż sprawozdanie Trybunału powinno szczegółowo wyjaśniać, w jakim zakresie był on w stanie dotrzeć do wyników kontroli "innych kontrolerów" oraz w jakim stopniu zostały one wykorzystane (§ 39 i 53 rezolucji). Odnotowując brak odwołań w sprawozdaniu do "innych kontrolerów", Parlament wyraził "szczególną chęć" zapoznania się z informacjami na temat wyników i trudności we współpracy z "innymi kontrolerami" w różnych państwach członkowskich, zauważając jednak, że "inni kontrolerzy" to również narodowe organy kontroli, które są całkowicie autonomiczne w stosunku do instytucji wspólnotowych. W tym kontekście Parlament zwrócił się do Trybunału o przedłożenie "śmiałych propozycji" dotyczących udziału narodowych organów kontroli w uzyskiwaniu większej przejrzystości zarządzania finansowego oraz rozliczalności w poszczególnych państwach członkowskich.

Parlament zwrócił się do Trybunału o prowadzenie corocznie pewnej liczby "kontroli porównawczych" wydatków realizowanych przez państwa członkowskie (§ 74 rezolucji), w których wszystkie państwa (25) byłyby poddawane kontroli w tym samym zakresie, zaś wyniki publikowano by dla każdego państwa odrębnie, tak aby można było dokonywać porównań. Parlament "zachęca" również do monitorowania

Na temat kontroli wykonania budżetu UE (DAS) zob. E.Matuszewska: Metodologia kontroli Europejskiego Trybunalu Obrachunkowego, "Biuletyn Informacyjny", NIK, nr 2/2001, s. 122-127; S.Grzelak: Staż w Europejskim Trybunale Obrachunkowym, "Biuletyn Informacyjny", NIK, nr 2/2003, s. 73-81; K.Zalega: Kierunki kontroli Europejskiego Trybunalu Obrachunkowego w 2004 r., "Kontrola Państwowa" nr 2/2004, s. 108-110.

postępu w poszczególnych państwach przez organizowanie kolejnych tego rodzaju kontroli w przyszłości.

Parlament postulował sporządzanie rocznych sprawozdań z działalności Trybunału, które obejmowałyby ocenę: zdolności do osiągnięcia celów, kosztów jednostkowych, istotnych zmian wewnętrznych oraz innych ważnych czynników, które mają wpływ na wyniki pracy Trybunału (§ 71 rezolucji). Zdaniem Parlamentu takie sprawozdania byłyby sposobem publikowania informacji na temat modernizacji metodyki DAS oraz innych zmian w podejściu kontrolnym Trybunału.

Sugestie wobec rządów państw członkowskich dotyczą przede wszystkim wprowadzenia Oświadczenia ujawniającego oraz Oświadczenia o wiarygodności.

Parlament przyjął tezę, iż choć wydatkowanie większej części budżetu UE następuje w państwach członkowskich, ostateczną odpowiedzialność za wykonanie budżetu i co za tym idzie – odpowiedzialność za środki kontroli w państwach członkowskich i samej Komisji, ponosi Komisja Europejska. Rozdzielenie podmiotu finansującego od podmiotu realizującego polityki Wspólnoty powoduje powstanie tzw. ryzyka delegacji, które dotyczy takich kwestii, jak:

- poświęcanie przez państwa członkowskie oraz beneficjentów niejednakowej uwagi wydawaniu środków unijnych i środków krajowych;
- różna jakość standardów kontroli w państwach członkowskich oraz wyraźny brak zaangażowania większości narodowych organów kontroli w sprawdzanie, czy środki unijne są wykorzystywane prawidłowo oraz zgodnie z prawem i przeznaczeniem;
- nadmierne opieranie się na prawnych i umownych definicjach mechanizmów kontrolnych i niepodejmowanie wystarczających starań, aby relację pomiędzy organami administracyjnymi Komisji i państw członkowskich oprzeć na zasadach dobrego zarządzania i odpowiedzialności;
- następczy charakter mechanizmów naprawczych, który nie sprzyja jak najszybszemu podejmowaniu działań zaradczych i w wielu wypadkach dopuszcza powtarzanie błędów przez zbyt długi okres;
- zbyt długi ciąg zdarzeń pomiędzy przyznaniem środków a ich otrzymaniem przez końcowych beneficjentów, wymagający ogromnego wysiłku przy śledzeniu ścieżki kontroli;
- ograniczona liczba badań kontrolnych na miejscu w porównaniu z ogólną liczbą transakcji (§§ 19-20 rezolucji).

Zdaniem Parlamentu, problemy te nie mogą zostać rozwiązane wyłącznie przez centralnie narzucone kontrole, a obecna sytuacja wskazuje na potrzebę stworzenia nowych instrumentów pozwalających Komisji na lepszy wgląd w systemy zarządzania i kontroli w państwach członkowskich. Postęp w zakresie zarządzania finansami Unii Europejskiej nie będzie możliwy bez aktywnego udziału państw członkowskich, przy czym udział ten musi się odbywać na szczeblu politycznym. Parlament wyraził przekonanie, iż ministrowie finansów będą woleli utworzyć prawidłowo działające systemy nadzoru i kontroli, niż ponosić ryzyko tłumaczenia się przed

swoimi parlamentami, dlaczego trzeba zwrócić Unii Europejskiej znaczne środki z budżetu krajowego.

Według Parlamentu, tylko uprzednie zweryfikowanie systemów kontroli w postaci Oświadczenia ujawniającego (*Disclosure Statement*) oraz następcze sporządzanie Oświadczenia o wiarygodności (*Declaration of Assurance*) dotyczącego legalności i prawidłowości transakcji, przedstawiane przez najwyższe organy polityczne i zarządzające państw członkowskich (ministra finansów), umożliwią Komisji spełnienie obowiązków określonych w art. 274 TWE. W konsekwencji Parlament sformułował postulat wprowadzenia obowiązku corocznego sporządzania obu wymienionych dokumentów (§§ 21-23 rezolucji).

Oświadczenie ujawniające miałoby obejmować:

- opis systemów kontroli wraz z oceną ich skuteczności, sporządzony przez instytucję zarządzającą państwa członkowskiego;
- w razie potrzeby plan działań naprawczych, sporządzony przez instytucję zarządzającą państwa członkowskiego we współpracy z Komisją;
- poświadczenie opisu systemów kontroli przez narodowy organ kontroli lub innego kontrolera zewnętrznego;
- klauzulę wyrażającą zgodę na weryfikację przez Komisję informacji zawartych w Oświadczeniu ujawniającym oraz potwierdzającą prawo Komisji do nakładania, w razie "nieodpowiedniego ujawnienia" (*inadequate disclosure*), kar mających wpływ na całość środków przekazanych państwu członkowskiemu.

Równocześnie Parlament zwrócił się do Komisji Europejskiej o przedłożenie do 1 października 2005 r. wstępnej propozycji trybu wprowadzania wymienionych postulatów, dodając, iż uważa za niewłaściwe decydowanie o przydziale środków na okres po 2007 r. bez udzielenia konkretnej odpowiedzi na uwagi Europejskiego Trybunału Obrachunkowego oraz bez znaczącej poprawy mechanizmów kontroli w państwach członkowskich. Parlament zagroził też odmową zawarcia "Porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie nowej perspektywy finansowej na lata 2007-2013", dopóki wszystkie państwa członkowskie nie zaakceptują zasady przedstawiania Oświadczenia ujawniającego (§§ 24-25 rezolucji).

Parlament Europejski sformułował również sugestie dotyczące najwyższych organów kontroli państw członkowskich:

– Parlament pochwalił Państwową Izbę Obrachunkową Holandii za coroczne sporządzanie raportu o zarządzaniu finansowym w Unii Europejskiej oraz o monitorowaniu i kontroli wykorzystania środków unijnych w Holandii¹⁹. Zwrócił się do narodowych organów kontroli innych państw o podjęcie tego rodzaju inicjatyw (§ 54 rezolucji).

W lutym 2005 r. Państwowa Izba Obrachunkowa Holandii opublikowała – po raz trzeci – *EU-Trend Report* (przekład angielski dostępny w Bibliotece NIK). Zob. J.Mazur: *Ocena zarządzania finansowego w Unii Europejskiej przez najwyższe organy kontroli państw członkowskich*, "Kontrola Państwowa" nr 6/2003.

- W propozycji sporządzania przez rządy państw członkowskich Oświadczenia ujawniającego (o której mowa wyżej) przewiduje się poświadczenie opisu systemu kontroli przez narodowy organ kontroli lub innego kontrolera zewnętrznego (§ 23 rezolucji).
- W propozycji zwiększenia nadzoru Komisji Europejskiej nad agencjami płatniczymi (o której mowa wyżej) zakłada się coroczne kontrolowanie wszystkich agencji przez kontrolera zewnętrznego, tj. np. przez narodowy organ kontroli (§ 28 rezolucji).

W rezolucji Parlamentu Europejskiego zostało też zawartych kilkadziesiąt kolejnych uwag i zaleceń o charakterze ogólnym. W jednej z uwag przedstawiono m.in. pogląd, że systematyczne nakładanie sankcji na państwa członkowskie spowodowało ich niechęć do ujawniania problemów związanych z realizacją budżetu unijnego. W związku z tym Parlament zwrócił się do Komisji o poświęcenie większej uwagi edukacyjnemu elementowi kontroli finansowych przez wspieranie wymiany informacji między państwami członkowskimi, analizę porównawczą, udział kontrolerów reprezentujących państwa członkowskie w zespołach kontrolerskich i wspólne inwestycje w lepsze systemy komputerowe, a także przez prowadzenie kontroli profilaktycznych, których celem będzie raczej udzielenie porady, aniżeli nałożenie sankcji (§ 69 rezolucji).

Druga część rezolucji zawiera zalecenia dotyczące poszczególnych sektorów i polityk wspólnotowych (§§ 81-179).

Propozycje Komisji Europejskiej (czerwiec 2005 r.)

W dziesięcioletniej historii wydawania przez Trybunał Obrachunkowy Oświadczenia o wiarygodności rozliczeń, nigdy nie było ono pozytywne w stosunku do wszystkich części budżetowych (grup wydatków). Komisja Europejska pod przewodnictwem José Manuela Barossy zadeklarowała, że uczyni z otwartości i przejrzystości jeden ze swoich priorytetów. W dokumencie Komisji określającym strategiczne cele na lata 2005–2009 zapowiedziano wzmocnienie odpowiedzialności Unii za jej działania przez podjęcie wysiłków na rzecz uzyskania ze strony Trybunału pozytywnego Oświadczenia o wiarygodności rozliczeń Wspólnoty we wszystkich dziedzinach²⁰. W lutym 2005 r. Siim Kallas, wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej, komisarz ds. administracyjnych, audytu i zapobiegania oszustwom, zapowiedział przedstawienie do końca lipca br. harmonogramu prac prowadzących do uzyskania pozytywnego DAS oraz podjęcie działań zmierzających do osiągnięcia

²⁰ Komunikat Komisji "Strategiczne cele na lata 2005–2009. Europa 2010: Partnerstwo dla odnowy europejskiej. Dobrobyt, solidarność i bezpieczeństwo", COM(2005) 12, wersja ostateczna, 26.01.2005, s. 6.

porozumienia z Parlamentem, Radą i Trybunałem w sprawie wdrażania wspólnotowych ram kontroli wewnętrznej²¹.

Komisja Europejska 15 czerwca 2005 r. przyjęła Komunikat skierowany do Rady, Parlamentu Europejskiego i Trybunału, proponujący wprowadzenie zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej²². W niewiążącym dla państw członkowskich dokumencie, który inicjuje dyskusję służącą wypracowaniu formalnej propozycji, Komisja Europejska przedstawiła działania, które powinny zostać podjęte na szczeblu Komisji i na szczeblu państw członkowskich, rolę Europejskiego Trybunału Obrachunkowego oraz proponowany harmonogram prac, których celem jest uzyskanie pozytywnego Oświadczenia o wiarygodności ze strony Trybunału.

Komisja przypomniała wskazane przez Trybunał słabości obecnego systemu kontroli i zasadniczo zgodziła się z przedstawionymi przez niego zaleceniami. Za-akceptowała fakt, iż uzyskanie pozytywnego Oświadczenia o wiarygodności wymaga dostarczenia Trybunałowi dowodów na to, że funkcjonujące systemy nadzoru i kontroli utrzymują ryzyko wystąpienia nieprawidłowości na "rozsądnym" poziomie.

Działania zapowiedziane przez Komisję mają zostać podjęte zarówno w obszarze wydatków realizowanych bezpośrednio, jak i w ramach zarządzania dzielonego z państwami członkowskimi. Komisja zdaje sobie sprawę, że nie otrzyma pozytywnej opinii Trybunału, o ile państwa członkowskie, realizując obowiązek wynikający z art. 274 i 280 TWE, nie dostarczą w każdym roku budżetowym uzasadnionego zapewnienia o prawidłowości przeprowadzanych przez nie transakcji i skuteczności wykonywanych przez nie kontroli. Trybunał nie może bowiem przedstawić pozytywnego DAS, o ile nie zdobędzie uzasadnionej pewności, że transakcje na poziomie poszczególnych beneficjentów, tj. płatności dokonane przez państwo członkowskie na rzecz beneficjenta końcowego, takiego jak: rolnik, student czy przedsiębiorstwo oraz w niektórych wypadkach instytucje publiczne, są legalne i prawidłowe. W ocenie Komisji jeśli będzie można wykazać, że zintegrowane ramy kontroli zalecone przez Trybunał zostały ustanowione i funkcjonują skutecznie, uzyska on podstawę pewności co do wiarygodności rozliczeń i transakcji.

Komisja wstępnie określiła działania, które – jej zdaniem – powinny zostać podjęte przez państwa członkowskie.

²¹ Wystąpienie na posiedzeniu Komisji Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego 1.02.2005, Rapid database: Speech /05/56, 1.02.2005, http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference = SPEECH/05/56&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>.

²² Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Court of Auditors on a roadmap to an integrated internal control framework, COM (2005) 252 final, 15.06.2005. Tytuł dokumentu w polskiej wersji językowej: Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego oraz Trybunału Obrachunkowego na temat harmonogramu działań dotyczących zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej,

http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/pl/com/2005/com2005 0252pl01.pdf>.

Wstępne propozycje Komisji Europejskiej

- Coroczne przedstawianie uprzedniego Oświadczenia ujawniającego i następczego Oświadczenia o wiarygodności, wydanego "na najwyższym politycznym szczeblu".
- 2. Wzmocnienie Oświadczenia o wiarygodności przez żądanie, aby podobne oświadczenia, wraz z opinią niezależnego kontrolera na ich temat, przedstawiały wszystkie instytucje odpowiedzialne za zarządzanie pomocą na poziomie operacyjnym (instytucje płatnicze, instytucje zarządzające, agencje płatnicze).
- 3. Zwrócenie się do narodowego organu kontroli lub organu prowadzącego audyt wiarygodności (*audit assurance*) w państwie członkowskim o przeprowadzenie przeglądu ram kontroli (*control frameworks*) środków UE i o wskazanie słabości w ich organizacji i działaniu.
- 4. Zwrócenie się do narodowego organu kontroli lub innego niezależnego kontrolera o przeprowadzanie następczej kontroli Oświadczenia o wiarygodności i przedstawianie jej wyników parlamentowi krajowemu.

Komisja Europejska zapowiedziała również zwrócenie się do państw członkowskich o przedstawienie swojego stanowiska w innych sprawach podniesionych przez Parlament i Trybunał, takich jak:

- określenie stopnia kosztów prowadzenia kontroli środków UE oraz czy powinny one być pokrywane z budżetu UE;
- zakres wprowadzania modelu pojedynczej kontroli, który zakłada przyjęcie wspólnych zasad i norm, koordynacji programów pracy oraz dostępu każdego organu kontroli do wyników pracy innych organów;
- zakres zwiększenia roli narodowych organów kontroli przez systematyczniejsze korzystanie przez Europejski Trybunał Obrachunkowy z wyników prowadzonych przez nie kontroli wykorzystania środków UE.

Jednocześnie Komisja zapowiedziała rygorystyczne stosowanie przepisów dotyczących zawieszenia pomocy i korekt finansowych w wypadku, gdy państwo członkowskie nie zareaguje odpowiednio na występujące ryzyko błędu²³.

W załączniku do Komunikatu Komisja przedstawiła harmonogram działań, które planuje zrealizować jeszcze w 2005 r. Służby Komisji pod nadzorem Dyrekcji

Zgodnie z art. 53 ust. 5 rozporządzenia Rady (WE, EURATOM) nr 1605/2002 z 25.06.2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich, w wypadkach podziału lub decentralizacji zarządzania, w celu zapewnienia wykorzystania środków zgodnie z mającymi zastosowanie zasadami, Komisja stosuje procedury rozliczeń lub mechanizmy korekty finansowej, które umożliwiają przyjęcie ostatecznej odpowiedzialności za wykonanie budżetu zgodnie z art. 274 TWE.

Generalnej ds. Budżetu przeprowadzą szczegółową ocenę różnic między obecnymi rozwiązaniami a przedstawionymi w opinii Trybunału nt. modelu pojedynczej kontroli oraz zaproponują odpowiednie działania. W lipcu 2005 r. rozpoczną się dyskusje na wysokim szczeblu pomiędzy Parlamentem, Komisją i Radą w ramach panelu ekspertów. Od lipca do września br. trwać będą dyskusje w ramach poszczególnych służb Komisji oraz z Trybunałem na temat planu działania, zakończone konferencją na temat DAS zorganizowaną przez Komisję Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego w październiku 2005 r. Wtedy też powinno dojść do ostatecznego porozumienia trzech instytucji co do kształtu zintegrowanych ram kontroli. Zakłada się, że w wyniku tych prac Komisja w listopadzie 2005 r. przyjmie formalny plan działania, oparty na wspólnym rozumieniu stwierdzonych luk i różnic oraz zawrze porozumienie międzyinstytucjonalne z Parlamentem i Radą w sprawie działań niezbędnych do utworzenia zintegrowanych ram kontroli. Wdrażanie przyjętego planu miałoby rozpocząć się już w 2006 r.

Możliwe skutki dla najwyższych organów kontroli państw członkowskich

1. Przedłożone przez Trybunał, Parlament i Komisję propozycje zmian w systemie kontroli środków unijnych – w zakresie udziału państw członkowskich – są takie same lub zbieżne.

Formalną podstawą obecnej dyskusji są wstępne propozycje Komisji zawarte w Komunikacie z 15 czerwca 2005 r. Zostały one ujęte bardzo ogólnie; można je jednak interpretować w kontekście wcześniejszych sugestii i uwag Trybunału i Parlamentu, które są nieco bardziej szczegółowe lub podają szersze uzasadnienie. Trzeba też dostrzec, że ogólność propozycji Komisji wydaje się zamierzona: Komisja nie wystąpiła z gotowym projektem, lecz określiła pole do dyskusji, umożliwiając państwom członkowskim zgłoszenie szczegółowych koncepcji i uwag.

2. Istotną kwestią jest, kto ma prawo kontroli i oceny wykonania budżetu UE przez Komisję Europejską. Zgodnie z art. 248 i art. 276 TWE, Europejski Trybunał Obrachunkowy jest uprawniony (i zobowiązany) do kontroli wykonania budżetu UE i przedstawiania Oświadczenia o wiarygodności rozliczeń, zaś Parlament Europejski, działając na zalecenie Rady, decyduje w sprawie udzielenia Komisji absolutorium z wykonania budżetu. Państwa członkowskie nie mają tu bezpośrednich uprawnień²⁴: ich wpływ – ograniczony i pośredni – następuje przez udział

Państwa członkowskie mają natomiast prawo kontroli środków, które zostały im przekazane przez UE (np. Najwyższa Izba Kontroli ma prawo kontroli przekazanych Polsce środków unijnych jako środków publicznych). Przedmiotem tych kontroli jest przede wszystkim wykonanie budżetu i działalność administracji swojego państwa, a nie instytucji europejskich, zaś wyniki kontroli są przedkładane właściwym organom krajowym (np. parlamentowi), a nie instytucjom europejskim. Zob. J.Mazur: Współdziałanie najwyższego organu kontroli państwa członkowskiego Unii Europejskiej z Europejskim Trybunalem Obrachunkowym, "Kontrola Państwowa" nr 6/2004, s. 5-8.

przedstawicieli rządów (zwykle ministrów finansów) w zebraniu Rady ds. Ekonomicznych i Finansowych (ECOFIN), która formułuje zalecenie w sprawie absolutorium dla Komisji²⁵.

Propozycje Komisji zasadniczo mieszczą się w tych założeniach²⁶; państwa członkowskie, uczestnicząc w procesie realizacji budżetu UE, nadal będą traktowane jako część systemu kontroli wewnętrznej, natomiast zostałyby zwiększone (a zwłaszcza skonkretyzowane) ich obowiązki co do sposobu zorganizowania i przeprowadzania kontroli. Wyraźna jest przecież tendencja do poszerzenia udziału państw członkowskich w kontroli prawidłowości i legalności wykorzystania środków UE. Miałoby to być realizowane zwłaszcza przez organy administracji oraz najwyższy organ kontroli danego państwa.

- 3. Komunikat Komisji wymienia dwa potencjalne zadania najwyższego organu kontroli:
- dokonywanie przeglądów ram kontroli środków UE i wskazywanie słabości w ich organizacji i działaniu;
- przeprowadzanie następczej kontroli Oświadczenia o wiarygodności i przedstawianie wyników parlamentowi krajowemu.

Wobec ogólności komunikatu, charakter i tryb wykonywania tych zadań nie są w pełni jasne. Ponadto dokument Komisji sugeruje, że mogą być one realizowane przez najwyższy organ kontroli państwa członkowskiego lub inny niezależny organ kontroli. Jest to przykład nieingerencji prawa wspólnotowego w organizację wewnętrzną państw członkowskich – o wskazaniu konkretnego organu będą bowiem rozstrzygać normy prawa krajowego. Ponieważ we wszystkich państwach UE funkcjonują najwyższe organy kontroli, należy przyjąć, że głównie chodzi o te właśnie organy, a tylko gdyby nie miały one wystarczających uprawnień, rząd (jako reprezentant państwa wobec Unii Europejskiej) mógłby zwrócić się do innego organu czy instytucji kontrolnej, publicznej lub prywatnej.

4. Zadanie "dokonywania przeglądów ram kontroli środków UE" wiąże się z postulatem Komisji wprowadzenia corocznego Oświadczenia ujawniającego. Prawdopodobnie będzie ono polegać na sporządzeniu opisu i analizy systemów kontroli

W tym celu Rada rozpatruje rozliczenia Komisji i bilans finansowy, odnoszące się do wykonania budżetu, jak też przedstawione przez Trybunał Oświadczenie o wiarygodności rozliczeń oraz sprawozdania z kontroli (sprawozdanie roczne, wraz z odpowiedziami kontrolowanych instytucji, i niektóre sprawozdania odrębne; art. 276 ust. 1 TWE).

W ostatnich latach, m.in. w dyskusjach w Komisji Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego były zgłaszane dalej idące wnioski, np. sporządzania i wykorzystywania przez Parlament 25 "krajowych DAS", obok "ogólnego" Oświadczenia o wiarygodności rozliczeń Komisji przedkładanego przez Europejski Trybunał Obrachunkowy. Nie da się wykluczyć, że rozwiązania proponowane przez Komisję zmierzają docelowo w tym kierunku.

wewnętrznej wraz z oceną ich skuteczności, co umożliwi określenie słabości w organizacji i działaniu tych systemów²⁷.

- 5. Zadanie przeprowadzania kontroli Oświadczenia o wiarygodności prawdopodobnie będzie polegać na wyrażeniu opinii o dokumencie, który miałby być sporządzany przez właściwy organ administracji danego państwa. Zakres i procedura kontroli Oświadczenia będą zatem zależne od jego zawartości. Można spodziewać się, że cel i treść Oświadczenia będą zbliżone do oświadczeń gwarancyjnych składanych przez dyrektorów generalnych w Komisji Europejskiej, stanowiąc deklarację, że zasoby zostały wykorzystane zgodnie z założonymi celami oraz że funkcjonujące mechanizmy zarządzania i kontroli zapewniają legalność i prawidłowość operacji.
- 6. Z dokumentu Komisji można wywnioskować, że zadania te byłyby wykonywane w ramach krajowego porządku prawnego, to jest zgodnie z kompetencjami najwyższego organu kontroli oraz w trybie, jaki wynika z przepisów prawa danego państwa²⁸.

Wszystkie lub większość najwyższych organów kontroli państw UE ma prawo oceny systemów kontroli wewnętrznej kontrolowanych jednostek, dysponuje zatem kompetencją do "dokonywania przeglądów ram kontroli środków UE i wskazywania słabości w ich organizacji i działaniu". Może natomiast powstać kwestia posiadania (lub nieposiadania) pełnego zakresu uprawnień do kontroli wykorzystania środków budżetu UE: uprawnienia do kontroli odbiorców końcowych (beneficjentów) mają tylko niektóre najwyższe organy kontroli "starych" państw członkowskich (m.in. w Finlandii, Francji i Holandii), mają je natomiast wszystkie najwyższe organy kontroli "nowych" państw członkowskich.

Kwestia kontroli Oświadczenia o wiarygodności jest bardziej złożona. Analiza ustaw o najwyższych organach kontroli państw UE sugeruje, że zasadniczo zadanie to mieści się w ogólnym zakresie kompetencji tych organów, zwłaszcza w razie dys-

²⁷ Komunikat Komisji stwierdza, że państwa członkowskie muszą wykazać, iż funkcjonujące systemy kontroli skutecznie ograniczają ryzyko błędu. Z uwagi na różnorodność projektów i programów oraz instytucji wdrażających, prawodawstwo wspólnotowe ani wskazówki Komisji nie określają szczegółowych zasad nadzoru i kontroli. "Państwa członkowskie muszą zapewnić ścisłe przestrzeganie obowiązujących przepisów w odniesieniu do wszystkich programów, upewniając się, że: kontrole podstawowe (kontrole rzeczywiście zrealizowanych usług i wnioskowanych wydatków) są albo wyczerpujące, albo wystarczające, biorąc pod uwagą koszty i korzyści kontroli; istnieje odpowiednia analiza ryzyka; wskaźnik błędu w sprawdzonych próbkach jest oceniany i przedstawiany; w wypadku poważnych nieprawidłowości stosuje się sankcje proporcjonalne, ale odstręczające; kontrole podstawowe są stosownie nadzorowane przez instytucję wdrażającą oraz przez instytucję zarządzającą; w razie potrzeby podejmowane są działania korygujące; instytucja płatnicza dysponuje środkami i zasobami umożliwiającymi otrzymanie zabezpieczenia koniecznego do poświadczenia kwot wnioskowanych od Komisji" (s. 8).

²⁸ Prawo wspólnotowe nie reguluje organizacji aparatu państwowego, a więc nie określa także miejsca narodowego organu kontroli w systemie organów państwa ani też jego zakresu kompetencji, organizacji wewnętrznej czy sposobu działania.

ponowania uprawnieniem do certyfikacji rozliczeń środków UE (jak na Litwie czy na Węgrzech). W niektórych państwach regulacja prawna zagadnień najwyższego organu kontroli jest tak bardzo szczegółowa, że mogą powstać wątpliwości, czy jest on uprawniony do realizacji zadań, które nie są wprost przewidziane w ustawie (np. w Polsce). Może wówczas istnieć potrzeba wyraźnego przyznania tej kompetencji.

Sposób i metodyka wykonywania obu wymienionych zadań mogą zostać ustalone bezpośrednio przez najwyższy organ kontroli – w ramach przepisów regulujących zasady i tryb jego działania. Podobnie, przepisy prawa z reguły określają, komu najwyższy organ kontroli ma przedkładać sprawozdania z kontroli oraz na jakich zasadach można je publikować. Zasadą jest przedkładanie sprawozdań jedynie organom krajowym. W większości państw UE brakuje podstaw, aby najwyższy organ kontroli państwa członkowskiego przedkładał swoje sprawozdania z kontroli Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu, Komisji, Parlamentowi czy innym instytucjom unijnym, ale nie ma przeszkód co do przekazywania im dokumentów, które są publicznie dostępne.

7. Wymienione zadania były dotąd wykonywane w inny sposób lub w innym zakresie (lub w ogóle nie były wykonywane), powstaje zatem pytanie, czy najwyższe organy kontroli państw UE dysponują zasobami (finansowymi, kadrowymi itd.) niezbędnymi do ich realizacji. Wobec wskazanego już braku jasności co do ich charakteru i trybu wykonywania, odpowiedź na to pytanie może być tylko częściowa.

Jeżeli chodzi o zasoby finansowe, to warto przypomnieć postulat Trybunału (zawarty w opinii nt. modelu pojedynczej kontroli) dotyczący rozważenia możliwości finansowania kosztów kontroli środków UE z budżetu unijnego (komunikat Komisji mówi o tym mniej wyraźnie, formułując jako pytanie). Należy odnotować, że przyjęcie takiego rozwiązania pozwoliłoby Komisji na dodatkową kontrolę jakości działań państw członkowskich, finansowanych z budżetu UE.

Trudniejsze wydaje się rozwiązanie kwestii zasobów kadrowych: można wstępnie sądzić, że niektóre najwyższe organy kontroli państw UE dysponują ograniczoną liczbą pracowników wyspecjalizowanych w wykonywaniu rozpatrywanych tu zadań, a zatem może powstać potrzeba rekrutacji nowych i (lub) szkolenia obecnych pracowników.

dr Jacek Mazur, doradca prezesa NIK mgr Lech Marcinkowski Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji w NIK

Paweł Wieczorek

MIĘDZYNARODOWA KONKURENCYJNOŚĆ POLSKIEJ GOSPODARKI

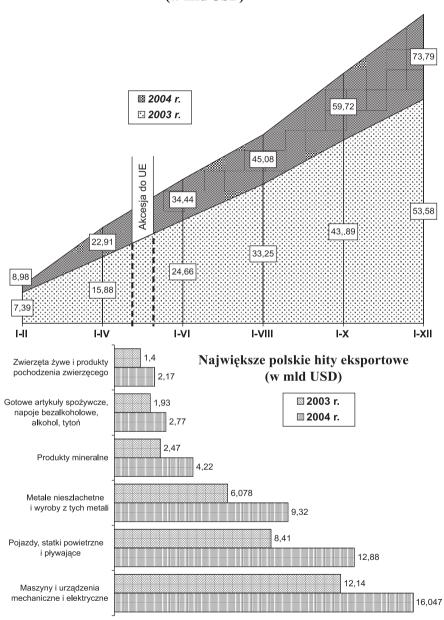
Nie sprawdziły się obawy eurosceptyków, że po akcesji Polski do Unii Europejskiej krajowy rynek zostanie zalany towarami ze starych krajów Unii (UE-15). Nic takiego nie nastąpiło, a wręcz przeciwnie – w 2004 r. Polska odnotowała wyraźny wzrost eksportu (o blisko 38%), w tym głównie do państw UE-15 (rysunek 1). Dobre wyniki w handlu nie przyczyniły się jednak do poprawy miejsca Polski w międzynarodowych rankingach konkurencyjności. Oznacza to, że analitycy mają wątpliwości co do trwałości pozycji polskich dostawców na jednolitym rynku Unii, obecnie bazującej głównie na różnicy w poziomie cen, wynoszącej w momencie akcesji 40-45% na korzyść Polski.

Przewaga cenowa krajowych przedsiębiorców będzie się jednak stopniowo zmniejszała, w miarę wyrównywania się wysokości kosztów między nowymi i starymi państwami UE. Wynika z tego, że o długookresowej konkurencyjności polskich firm – a więc także o ich pozycji na rynku UE i generalnie na rynku światowym – decydować będzie przede wszystkim zdolność do respektowania wymagań klientów w zakresie asortymentu produkcji, nowoczesności wyrobów, ich jakości oraz atrakcyjności form sprzedaży. Postępy w tej dziedzinie są uwarunkowane m.in. zintensyfikowaniem działalności inwestycyjnej oraz badawczo-rozwojowej (B+R), co umożliwi modernizację krajowego parku maszynowego, technologii oraz samych wyrobów.

Mimo iż problematyka konkurencyjności od co najmniej kilkunastu lat jest przedmiotem badań empirycznych i studiów teoretycznych, eksperci wciąż spierają się w kwestii definicji oraz sposobu pomiaru tego zjawiska. Znamienne jest, że kwestia konkurencyjności pojawiła się po raz pierwszy w związku z analizami sytuacji w handlu zagranicznym, a dopiero później zajęli się nią teoretycy¹. Sformułowanie

¹ A. Wziątek-Kubiak: Kontrowersje wokół konkurencyjności w teorii ekonomii, "Ekonomista", nr 6/2004, s. 805-819.

Rysunek 1
Rozwój eksportu Polski w 2004 r. na tle zmian w 2003 r.
(w mld USD)



Źródło: Dane GUS http://www.stat.gov.pl.

uniwersalnej definicji pojęcia "konkurencyjność" utrudnia wielość i zmienność czynników kształtujących ten parametr – jeszcze nie tak dawno uważano, że konkurencyjność jest przede wszystkim funkcją ceny, następnie dostrzeżono, że istotne znaczenie mają także czynniki pozacenowe, w tym zaawansowanie technologiczne wyrobu, jego jakość, niezawodność działania, bezpieczeństwo eksploatacji, forma sprzedaży itp.

Konkurencyjność może być traktowana jako rynkowy wyraz przewagi ekonomicznej i odnoszona do przedsiębiorstwa, produktu oraz gospodarki jako całości. W wymiarze mikroekonomicznym o konkurencyjności stanowi zdolność firmy lub oferowanych przez nią wyrobów do zwiększania udziału w rynku lub przynajmniej utrzymania dotychczasowej pozycji. Z kolei na poziomie makroekonomicznym konkurencyjność oznacza zdolność gospodarki do długookresowego wzrostu oraz generowania zysków w zmieniających się warunkach rynku światowego².

Pozycja Polski w międzynarodowych rankingach konkurencyjności

Usystematyzowane badania nad konkurencyjnością państw (także Polski) na rynku światowym prowadzi obecnie wiele zagranicznych ośrodków studyjnych oraz konsultingowych, w tym na przykład World Economic Forum (WEF) w Davos, International Institute for Management Development (IMD) w Lozannie, Konferencja Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju (UNCTAD) oraz amerykańska Heritage Foundation³. Wspólną cechą tych ośrodków jest wielowymiarowe pojmowanie konkurencyjności i uwzględnianie przy ocenie jej poziomu w poszczególnych krajach czynników ekonomicznych, technologicznych, a nawet politycznych i społecznych. Polska we wszystkich rankingach konkurencyjności jest klasyfikowana na odległym miejscu, zawsze za innymi krajami powiększonej Unii (UE-25), pozostałymi państwami wysoko rozwiniętymi, a także wybranymi krajami trzeciego świata (tabela 1). Niektórzy eksperci kwestionują jednak przydatność tego rodzaju analiz,

² Por. J. Ziemiecki, K. Żukrowska: *Konkurencja a transformacja w Polsce. Wybrane aspekty polityki gospodarczej*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2004, s. 18-20.

³ WEF co roku zestawia listę rankingową ponad 100 państw badanych pod względem konkurencyjności, publikowaną w opracowaniach pt. *Global Competitiveness Report*. Efektem prac ekspertów IMD jest natomiast ranking konkurencyjności obejmujący 60 państw, zamieszczany w periodycznej publikacji pt. *IMD World Competitiveness Yearbook*. Z kolei wyniki badań prowadzonych przez analityków UNCTAD – koncentrujących się na ocenie zdolności 140 państw w zakresie przyciągania bezpośrednich inwestycji zagranicznych – są udostępniane w rocznikach pt. *World Investment Report*. Odmienne podejście od wyżej wymienionych ośrodków prezentuje Heritage Foundation, która próbuje określić poziom wolności gospodarczej badanych krajów (obecnie 167), przygotowując na tej podstawie tzw. indeks wolności gospodarczej (*Index of Economic Freedom*).

wskazując, iż uzyskane wyniki odzwierciedlają raczej statyczny obraz sytuacji w zakresie konkurencyjności, niż jej dynamiczną wizję. Ponadto, z uwagi na różnice w ujęciu problemu oraz metodologii obliczania wskaźników konkurencyjności, wyniki badań prowadzonych przez wymienione ośrodki są porównywalne jedynie w ograniczonym zakresie⁴.

Tabela 1
Pozycja Polski w rankingach międzynarodowej konkurencyjności
(w nawiasach podano liczbę państw objętych badaniem)

Ośrodek badawczy	2002 r.	2003 r.	2004 r.
World Economic Forum			
 ranking konkurencyjności biznesowej 	50 (80)	47 (95)	57 (103)
ranking konkurencyjności wzrostu	50 (80)	45 (101)	60 (104)
IMD			
- ranking konkurencyjności	45 (60)	55 (60)	57 (60)
Heritage Foundation			
 ranking wolności gospodarczej 	45 (118)	66 (118)	56 (167)
UNCTAD	1999–2001	2000–2002	2001-2003
 ranking napływu bezpośrednich inwestycji 			
zagranicznych	48 (140)	56 (140)	68 (140)
 ranking potencjalnego przyciągania bezpośrednich 			
inwestycji zagranicznych	46 (136)	44 (138)	-

Źródło: *Global Competitiveness Report*, kolejne lata. World Economic Forum http://www.weforum.org. *IMD World Competitiveness Yearbook*, kolejne lata. International Institute for Management Development, http://www02.imd.ch/documents/wcc/content/overallgraph.pdf>. World Investment Report 2004, UNCTAD, http://www.unctad.org/en/docs/wir2004annexes_en.pdf>. *Index of Economic Freedom*, Heritage Foundation, kolejne lata, http://www.heritage.org/research/features/idex/search.cfm>.

Próby pomiaru międzynarodowej konkurencyjności Polski

Do określenia poziomu konkurencyjności używa się wielu wskaźników, wśród których można wyodrębnić wskaźniki proste oraz wskaźniki złożone, uzyskiwane w efekcie zastosowania odpowiednich metod analitycznych. W pierwszej grupie mieszczą się na przykład takie parametry, jak: struktura geograficzna i towarowa eksportu oraz importu, saldo obrotów towarowych i usługami, saldo obrotów bieżących, wskaźnik penetracji importowej oraz wskaźnik zorientowania proeksportowego. Z kolei w grupie wskaźników złożonych wskazać trzeba zwłaszcza:

⁴ J. Ziemiecki, K. Żukrowska: Konkurencja a transformacja ..., op.cit., s. 26-34.

- wskaźnik ujawnionych przewag komparatywnych (RCA), obrazujący stopień komplementarności polskiej gospodarki względem gospodarek pozostałych państw UE; wskaźnik ten najczęściej wykorzystuje się do oceny udziału Polski w handlu międzygałęziowym tradycyjnej formule wymiany, charakterystycznej dla wcześniejszych etapów współpracy gospodarczej państw UE (strefa wolnego handlu, unia celna), która obecnie odgrywa relatywnie małą rolę w handlu między krajami UE-15;
- wskaźnik intensywności handlu wewnątrzgałęziowego (ITT), ilustrujący stopień substytucyjności polskiej gospodarki względem pozostałych państw UE; wskaźniki ITT pokazują udział Polski w handlu wewnątrzgałęziowym, który w warunkach jednolitego rynku Unii, charakteryzującego się pełną swobodą przepływu czynników produkcji stanowi obecnie dominujący segment wewnętrznej wymiany na obszarze UE-15.

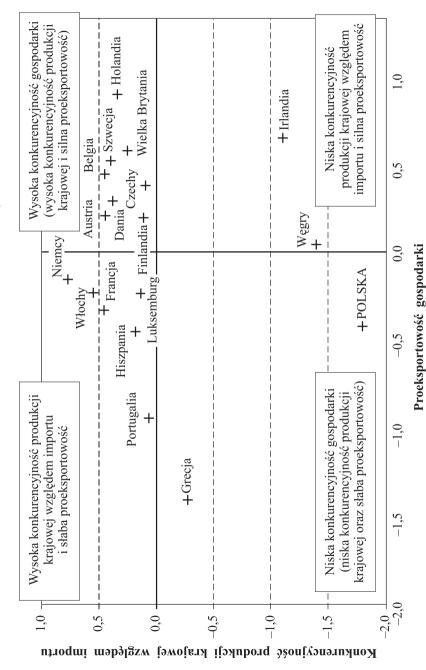
Metoda analizy czynnikowej

Zgodnie z tą metodą, o konkurencyjności gospodarki danego kraju decyduje wypadkowa oddziaływania czynników o charakterze proeksportowym (zaangażowanie eksportowe gospodarki, stan infrastruktury naukowo-technicznej, wzrost zdolności adaptacyjnej eksporterów) oraz proimportowym (wzrost kosztów krajowych, wzrost popytu wewnętrznego). Lista tych czynników może się zmieniać w długim okresie w następstwie rozwoju czynników produkcji i towarzyszącej temu rozwojowi ewolucji przewag komparatywnych. Zdefiniowanie konkurencyjności jako funkcji czynników proeksportowych i proimportowych pozwala objąć analizą wszystkie podmioty, a więc zarówno te, które eksportują swoje wyroby, jak i te, które konkurują z towarami importowanymi na rynku krajowym.

W efekcie zastosowania kombinacji wspomnianych parametrów eksperci z Instytutu Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego w Warszawie stworzyli swoistą mapę konkurencyjności gospodarek państw UE-15 oraz Polski, Czech i Węgier (rysunek 2). Wynika z niej, że pozycja konkurencyjna Polski na tle pozostałych krajów UE objętych badaniem jest słaba – na podstawie danych z 2001 r. Polska (obok Grecji) została sklasyfikowana w grupie krajów o najniższej konkurencyjności. Przesądziło o tym głównie ostatnie miejsce w rankingu 18 państw pod względem konkurencyjności produkcji krajowej wobec importu. Nieco korzystniej wypadła ocena pod względem proeksportowości (15 miejsce), jednak i w tym wypadku Polska wyraźnie ustępuje pozostałym krajom UE, z wyjątkiem Grecji. Symptomatyczne jest, że w ciągu 5 lat (1997–2001) miejsce Polski w rankingu nie zmieniło się, chociaż na przykład Portugalia i Węgry zdołały poprawić swoją pozycję⁵.

⁵ E.M. Jagiełło: *Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki Polski – wyniki analizy czynnikowej*, "Ekonomista", nr 1/2005, s. 109-129.

Rysunek 2 Ranking konkurencyjności gospodarek państw UE w 2001 r. bazujący na analizie czynnikowej



Žródło: Ε.Μ. Jagiełło: *Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki Polski – wyniki analizy czynnikowej*, "Ekonomista", nr 1/2005, s. 120.

Metoda analizy intensywności handlu międzygałęziowego i wewnątrzgałęziowego

Konkurencyjność Polski na jednolitym rynku UE można oceniać zarówno od strony stopnia komplementarności, jak i substytucyjności polskiej gospodarki względem gospodarek pozostałych państw UE, w szczególności krajów UE-15. Po pierwsze, pozwoli to na określenie udziału Polski w handlu międzygałęziowym, po drugie – udziału w handlu wewnątrzgałęziowym. Wewnątrzgałęziowy podział pracy – przy globalizacji produkcji i rynków oraz szybkim rozwoju technologii – wyznacza rytm integracji gospodarczej w ramach Unii, natomiast tradycyjny handel międzygałęziowy w coraz większym stopniu staje się obszarem peryferyjnym w stosunku do głównego nurtu wymiany państw Unii⁶.

Szybki rozwój handlu wewnątrzgałęziowego jest możliwy dzięki swobodzie przepływu kapitału oraz technologii między państwami UE. W konsekwencji następuje wyrównywanie kosztów wykorzystania maszyn, technologii i siły roboczej w poszczególnych krajach, przyczyniając się w ten sposób do poszerzania zakresu tzw. substytucyjności podażowej, a więc podobieństwa gospodarek państw UE-15 pod względem wyposażenia w nowoczesne i wydajne czynniki produkcji. Wysoka produktywność tych czynników stanowi zarazem przesłankę do zwiększania zakresu tzw. substytucyjności popytowej, oznaczającej zbliżony poziom zamożności krajów UE-15, co wiąże się z podobieństwem w zakresie siły nabywczej oraz preferencji konsumenckich.

Wobec wspomnianej substytucyjności – przy nieograniczonej możliwości przenoszenia czynników produkcji z jednego kraju do drugiego – we wszystkich fazach produkcji wyrobów tworzy się coraz gęstsza sieć międzynarodowych powiązań koperacyjnych między dostawcami specjalizującymi się w wytwarzaniu poszczególnych komponentów i podzespołów do produktów finalnych. W efekcie rosną równoległe strumienie eksportu i importu elementów kooperacyjnych wytwarzanych w tej samej gałęzi czy branży produkcji, stanowiące istotę handlu wewnątrzgałęziowego. Warunkiem rozwoju tego rodzaju wymiany jest wysoki stopień substytucyjności (podobieństwa) gospodarek państw UE od strony podażowej i popytowej.

Polska i pozostałe środkowoeuropejskie kraje UE nadal zdecydowanie odstają od państw UE-15 pod względem nowoczesności i wydajności czynników produkcji (co oznacza brak substytucyjności podażowej i występowanie luki technologicznej), a także poziomu zamożności (brak substytucyjności popytowej), dlatego najłatwiej między tymi grupami państw może rozwijać się handel międzygałęziowy, zaś rozwój wymiany wewnątrzgałęziowej postępuje wolniej i w mniejszym zakresie.

Jest to o tyle ważne, że tradycyjna wymiana handlowa (handel międzygałęziowy) jest najbardziej intensywna w branżach surowcochłonnych i pracochłonnych

⁶ E.M. Pluciński: Konkurencyjność strukturalna polskiej gospodarki na wspólnym rynku Unii Europejskiej, Wydawnictwo Naukowe "Scholar", Warszawa 2005, s. 8.

Tabela 2

(paliwa, odzież i tekstylia). Natomiast rozwój wewnątrzgałęziowego podziału pracy jest charakterystyczny dla branż zaawansowanych technologicznie. Obecnie (dane z 2002 r.) klasyczny handel międzygałęziowy między krajami UE-15 stanowi mniej niż 10% wolumenu wymiany na obszarze tych państw. Oznacza to, iż w tym wypadku dominujące znaczenie ma dynamicznie rozwijający się handel wewnątrzgałęziowy, typowy dla gospodarek silnie zintegrowanych w wymiarze podażowym i popytowym. W handlu Polski z krajami UE-15 proporcje są zupełnie inne – udział handlu międzygałęziowego wynosi około 50%, a więc jest pięciokrotnie wyższy od średniej dla starej części UE.

Wskaźniki RCA⁷ dowodzą, że polska gospodarka jest konkurencyjna w grupie towarów surowcochłonnych i pracochłonnych, natomiast ustępuje pod tym względem państwom Unii w zakresie wyrobów technointensywnych (tabela 2). Potwierdza to istnienie między Polską a krajami UE-15 luki technologicznej, co ogranicza możliwość rozwoju handlu wewnątrzgałęziowego. Taki stan rzeczy znajduje również swoje odzwierciedlenie w strukturze eksportu, w której przeważają wyroby surowcochłonne i pracochłonne (w sumie stanowią one 47,2% eksportu), a także w saldzie wymiany handlowej Polski z krajami UE-15, które jest dodatnie właśnie w odniesieniu do wyrobów surowcochłonnych i pracochłonnych i ujemne dla wyrobów zaawansowanych technologicznie.

Wskaźniki RCA w handlu Polski z UE oraz struktura i saldo obrotów według branż w latach 1992, 1998 i 2002

Saldo Udział w eksporcie Udział w imporcie (w mld Wskaźniki RCA Wyroby Polski (w %) Polski (w %) €) 2002 r. 1998 r. 1992 r. 2002 r. 1998 r. 1992 r. 2002 r. 1998 r. 1992 r. 2002 r. Surowcochłonne 0,48 0,66 0,53 12,8 16,3 29,6 7,9 8,5 17,4 +1,00Pracochłonne 0,31 0,44 0,35 34,4 41,0 37,6 25,2 26,3 26,4 +1,2019,6 20.3 17,5 -2,10Kapitałochłonne -0.110.01 0.12 22.0 20,1 15,5 Średniei technologii -0.38-0,45-1,0718,9 17,0 8,8 27,7 26,6 25,7 -4,30Wysokiej technologii -0.91-0.87-1,704,2 4,5 1,8 10,4 10,8 9,6 -2,50

Źródło: E.M. Pluciński: Konkurencyjność strukturalna ..., op.cit., s. 53.

⁷ Im wartość wskaźnika RCA jest wyższa, tym intensywność tradycyjnego handlu międzygałęziowego jest większa, co równocześnie oznacza niższą intensywność handlu wewnątrzgałęziowego. Z kolei im wskaźnik RCA jest bliższy zeru, tym intensywność handlu wewnątrzgałęziowego jest większa, zaś handlu międzygałęziowego – mniejsza.

Z kolei analiza wskaźników ITT Polski z państwami UE-15 potwierdza, że — w odróżnieniu od starych krajów Unii, gdzie dominuje właśnie handel wewnątrzgałęziowy (wskaźnik IIT przekracza 90%) — w Polsce rola tego rodzaju wymiany w całokształcie obrotów z krajami UE jest znacznie mniejsza (tabela 3). W 2002 r. wskaźnik IIT dla wszystkich grup wyrobów eksportowanych przez Polskę wynosił 53,7%, zaś dla wyrobów średniej i wysokiej technologii odpowiednio 51% i 49,7%. Wskazuje to na wciąż niską substytucyjność polskiej gospodarki z gospodarkami krajów UE-15 pod względem wyposażenia w nowoczesne i wydajne czynniki wytwórcze, a także stopnia zamożności społeczeństwa.

Tabela 3 Wskaźniki IIT w handlu Polski z UE według branż w latach 1992, 1998 i 2002

Wyroby	w	skaźniki II	Т	Wskaźnik RCA	Udział w eksporcie (w %)	Udział w imporcie (w %)	
2002 r. 1		1998 r.	1992 r.	2002 r.	2002 r.	2002 r.	
Średniej technologii	51,0	43,0	33,7	-0,38	18,9	27,7	
Wysokiej technologii	49,7	38,9	26,9	-0,91	4,2	10,4	

Źródło: E.M. Pluciński: Konkurencyjność strukturalna ..., op.cit., s. 64.

Inną sprawą jest, że w porównaniu z latami dziewięćdziesiątymi zaszły pod tym względem pozytywne zmiany, bowiem handel międzygałęziowy – choć nadal stanowi około połowy wymiany Polski z krajami UE-15 – stopniowo straci na znaczeniu na rzecz handlu wewnątrzgałęziowego. W 1992 r. handel międzygałęziowy stanowił 65% wymiany Polski z krajami UE-15, natomiast w 2002 r. udział ten zmniejszył się do 46,3%, jeśli pod uwagę weźmie się wszystkie grupy wyrobów, oraz do 49% w wypadku wyrobów średniej technologii i 50,3% w wypadku wyrobów wysokiej technologii. Potwierdza to, iż wyroby zaawansowanej technologii odgrywają coraz większą rolę w polskim eksporcie (w latach 1992–2002 udział tego rodzaju towarów wzrósł z 10,6% do 23,1%)⁸.

⁸ E.M. Pluciński: *Konkurencyiność strukturalna* ...op.cit., s. 63-67.

Zmiany w zakresie wydajności pracy w Polsce

Jednym z najważniejszych czynników wpływających na konkurencyjność gospodarki danego kraju jest dynamika wzrostu wydajności (produktywność) pracy. Pod tym względem w Polsce od 1995 r. nastąpiła istotna poprawa, w konsekwencji czego skrócił się dystans, jaki w tej materii dzieli Polskę od państw UE-15. O ile w 1995 r. wydajność statystycznego polskiego pracownika stanowiła zaledwie 44,1% średniego poziomu wydajności dla państw UE-25, o tyle w 2004 r. już 60,4%, o przeszło 16 punktów procentowych więcej.

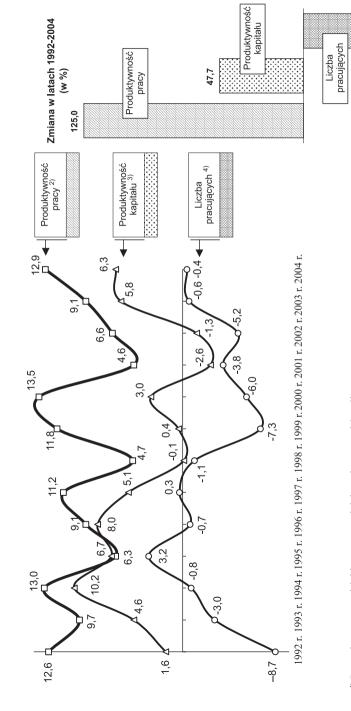
Poprawa jest wyraźna, ale wciaż pod względem wydajności pracy Polska pozostaje daleko w tyle za krajami UE-15. Tak dużą różnicę w wydajności pracy trudno będzie zniwelować, wykorzystując głównie rezerwy proste w postaci redukcji zatrudnienia, jak to miało miejsce w poczatkowej fazie transformacji systemowej w Polsce, a także w latach 1999–2002 (rysunek 3). Między 1992 r. a 2004 r. wydajność pracy w przemyśle – mierzona wielkością produkcji sprzedanej przypadającą na 1 zatrudnionego – wzrosła w sumie o 125%, powiększając się w średniorocznym tempie prawie 10%, sześciokrotnie wyższym niż w krajach UE-15. Poprawa wydajności pracy nastąpiła jednak przede wszystkim w efekcie eliminacji przerostów zatrudnienia (liczba pracujących zmniejszyła się o ponad 1/3) oraz bardziej efektywnego wykorzystywania pracowników, którzy przetrwali falę zwolnień w ramach procesów restrukturyzacyjnych. Mniejszą natomiast rolę odegrała modernizacja techniczna i technologiczna przedsiebiorstw, prowadzaca do zwiekszenia produktywności kapitału, choć oczywiście nie można nie doceniać wpływu tego czynnika na poprawę wydajności pracy, widocznej zwłaszcza w latach 1993–1997. W tym czasie wystąpił w Polsce boom inwestycyjny, który jednak szybko się skończył, zaś nakłady inwestycyjne zaczęły systematycznie spadać (w latach 2001–2002 także w wymiarze absolutnym). Od 2004 r., wraz z powrotem polskiej gospodarki na ścieżkę szybkiego wzrostu gospodarczego, rolę najważniejszego czynnika stymulującego wzrost wydajności pracy ponownie zaczynają odgrywać inwestycje. Wskazuje na to wysokie tempo wzrostu produktywności kapitału, przy niewielkim już spadku zatrudnienia.

Skłonność przedsiębiorców do inwestowania

Tempo, w jakim Polska będzie doganiać wysoko wydajne gospodarki państw UE-15 zależy w ogromnym stopniu od dynamiki i skali nakładów inwestycyjnych. Po załamaniu się inwestycji w początkowej fazie transformacji systemowej, od 1994 r.

Rysunek 3

Stopa wzrostu produktywności pracy i kapitału w przemyśle¹⁾ (w %; rok poprzedni = 100)



Dane dotyczą przedsiębiorstw zatrudniających powyżej 9 osób.

-34,1

Żródło: Dane GUS na stronie internetowej ,http:/www.stat.gov.pl oraz Polska 2004. Raport o stanie przemysłu, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2004, s. 69-76.

²⁾ Relacja produkcji sprzedanej przemysłu do liczby pracujących w przemyśle.

³⁾ Relacja produkcji sprzedanej przemysłu do środków trwałych w przemyśle.

⁴⁾ Przeciętna w roku.

- przy wysokiej koniunkturze skłonność do inwestowania sukcesywnie zwiększała się i aż do 1998 r. nakłady inwestycyjne charakteryzowały się wysokim tempem wzrostu. W latach 1999–2000 wystąpiły już jednak wyraźne oznaki spowolnienia procesów inwestycyjnych, zaś w latach 2001–2002 nakłady inwestycyjne spadały w wymiarze bezwzględnym o około 10% rocznie (rysunek 4). Złożyło się na to kilka czynników, wśród których wymienić trzeba zwłaszcza:
- ograniczone, w sytuacji osłabienia wzrostu gospodarczego i recesji, możliwości wypracowania przez przedsiębiorstwa własnych środków rozwojowych (pochodzących z zysku i amortyzacji), które w Polsce stanowią główne źródło finansowania inwestycji; zmniejszenie zdolności firm do inwestowania stanowi konsekwencję pogorszenia się w latach 2001–2002 kondycji finansowej dużej części przedsiębiorstw (tabela 4), na co wskazuje przejście sektora przedsiębiorstw od wypracowywania zysku (6,2 mld zł w 2000 r.) do generowania strat (minus 2,0–2,6 mld zł w okresie 2001–2002) oraz analogiczne zmiany rentowności obrotu netto (minus 0,2–0,3% w latach 2001–2002, wobec 0,7% w 2000 r.);
- kłopoty przedsiębiorstw z płynnością finansową (będące m.in. efektem zatorów płatniczych); w rezultacie w latach 2001–2003 wzrosła liczba firm niespełniających warunków do uzyskania kredytu, co szczególnie dotyczy tzw. małych i średnich przedsiębiorstw (MSP);
- wysokie oprocentowanie kredytów, w tym także dla przedsiębiorstw; chociaż podstawowe stopy procentowe NBP generalnie się zmniejszają (z pewnym wahnięciem w górę w 2004 r.), to jednak cały czas pozostają relatywnie wysokie i znacząco przekraczają poziom stóp procentowych w krajach UE-15.

Tabela 4

Wyniki finansowe i podstawowe relacje ekonomiczne sektora przedsiębiorstw w latach 2000–2004 (w mld zł oraz %)

Wyszczególnienie	2000 r.	2001 r.	2002 r.	2003 r.	2004 r.
Wynik finansowy netto (w mld zł)	6,2	-2,6	-2,0	18,0	60,7
Wskaźnik rentowności obrotu netto (w %)	0,7	-0,3	-0,2	1,7	4,8

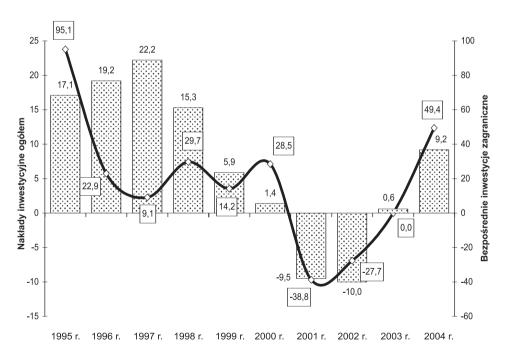
Źródło: Dane GUS, http://www.stat.gov.pl.

W 1993 r. sytuacja ekonomiczno-finansowa przedsiębiorstw zaczęła się poprawiać i rok ten zamknął się zyskiem sektora w łącznej wysokości 18 mld zł oraz wyraźnym wzrostem rentowności netto (1,7%). Większość firm uznała jednak, że wobec niepewnych perspektyw ożywienia koniunktury wciąż nie ma jeszcze warunków

do podejmowania większych inwestycji. W 2004 r. kondycja ekonomiczno-finansowa sektora przedsiębiorstw nadal się wzmacniała (zysk w skali roku wyniósł blisko 61 mld zł, zaś rentowność netto 4,8%), co zwiększyło skłonność przedsiębiorców do inwestowania. W rezultacie 2004 r. przyniósł – odnotowane po raz pierwszy od 5 lat – ożywienie działalności inwestycyjnej (po trzech kwartałach stopa inwestycji przekroczyła 9%), która w związku z członkostwem Polski w Unii Europejskiej może się dalej rozwijać. Wzrosło także zainteresowanie Polską inwestorów obcych, którzy w 2004 r. – zdaniem NBP – ulokowali w formie inwestycji bezpośrednich kolejne 6,2 mld USD (w latach 2002–2003 do Polski napływało po 4,1 mld USD), co jednak wciąż jest wielkością poniżej oczekiwań.

Pysunek 4

Dynamika nakładów inwestycyjnych w Polsce
(w %; rok poprzedni = 100)



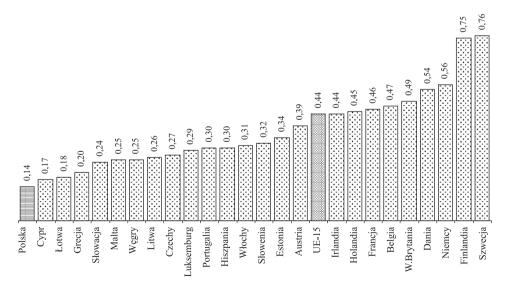
Źródło: Dynamika nakładów inwestycyjnych: dane GUS, http://www.stat.gov.pl. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne: dane NBP dotyczące bilansu płatniczego na bazie transakcji, http://www.nbp.gov.pl oraz PAIiZ http://www.nbp.gov.pl oraz PAIiZ http://www.nbp.gov.pl oraz PAIiZ http://www.paiz.gov.pl.

⁹ W Narodowym planie rozwoju 2007–2013 założono, iż w latach 2005–2006 średnioroczna stopa inwestycji wyniesie 12,7%, a następnie zmniejszy się do 8,7% w latach 2007–2013 i 4,7% w latach 2014–2020. NPR 2007-2013, http://www.npr.gov.pl.

Innowacyjność polskiej gospodarki

Ożywienie działalności inwestycyjnej nie wystarczy do zniwelowania luki technologicznej dzielącej Polskę od państw UE-15, jeśli prace badawczo-rozwojowe będą nadal obszarem zmarginalizowanym pod względem finansowania, a ponadto nie zacieśni się związek nauki z działalnością biznesową. Na razie (dane z 2004 r.) Polska jest sklasyfikowana na ostatnim miejscu w rankingu krajów Unii Europejskiej pod względem innwacyjności (rysunek 5). Składa się na to wiele czynników, w tym niski udział nakładów na prace B+R w PKB, który w latach 1998–2003 stanowił zaledwie 1/3 średniego poziomu dla krajów UE-25, wykazując przy tym tendencję malejącą (tabela 5). O ile nakłady na prace B+R w powiększonej UE rosły we wskazanych 5 latach średniorocznie o 4%, o tyle w Polsce wydatki te spadały przeciętnie o 1,1% (oprócz Polski nakłady na prace B+R zmniejszały się jedynie na Słowacji). W pozostałych nowych krajach dynamika wydatków na prace B+R przekraczała średnie tempo wzrostu dla krajów UE-25, a Cypr, Estonia i Węgry zajmowały pod tym względem czołowe miejsca w rankingu państw UE.

Rysunek 5
Ranking krajów UE pod względem innowacyjności
(dane z 2004 r.)



Źródło: European Innovation Scoreboard 2004,

http://trendchart.cordis.lu/scoreboards/scoreboard2004/info index.cmf>.

Tabela 5 **Wskaźniki charakteryzujące innowacyjność państw UE-25**

		Zgłoszenia					
Kraje		jako % PKF	3	w 2003 r.	dynamika ¹⁾	patentowe ²⁾	
	1998 r.	2000 r.	2003 r.	(w mln €)	(w %)	2002 r.	
Średnia dla UE-25	1,82	1,88	1,933)	186 035 ³⁾	4,0	133,59	
Średnia dla UE-15	1,86	1,93	1,993)	182 488 ³⁾	4,3	158,46	
Austria	1,78	1,95	2,19	4 902	6,0	174,84	
Belgia	1,90	2,04	2,33	6 236	6,2	148,08	
Cypr	0,23	0,25	0,33	38	11,6	9,91	
Czechy	1,16	1,23	1,35	1 019	6,4	10,88	
Dania	2,06	2,27	2,60	4 899	6,6	214,82	
Estonia	0,58	0,62	0,77	62	11,6	8,86	
Finlandia	2,88	3,40	3,51	5 007	6,9	310,92	
Francja	2,17	2,18	2,19	34 122	2,4	147,24	
Grecja	0,686)	b.d.	0,644)	8414)	1,7	8,11	
Hiszpania	0,89	0,94	1,11	8 213	7,6	25,46	
Holandia	1,94	1,90	1,894)	8 0904)	1,9	278,86	
Irlandia	1,25	1,15	1,12	1 481	4,8	89,85	
Litwa	0,55	0,59	0,68	110	9,4	2,59	
Łotwa	0,41	0,45	0,39	39	4,9	5,95	
Luksemburg	b.d.	1,71	b.d.	3645)	b.d.	201,33	
Malta	b.b.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	17,69	
Niemcy	2,31	2,49	2,50	53 200	2,7	300,95	
Polska	0,68	0,66	0,59	1 091	-1,1	2,72	
Portugalia	0,756)	b.d.	0,79	1 033	2,3	4,26	
Słowacja	0,79	0,65	0,57	164	-2,7	4,27	
Słowenia	1,39	1,44	1,53	375	5,8	32,75	
Szwecja	3,62	3,656)	4,274)	10 4594)	9,1	311,51	
Węgry	0,68	0,80	0,97	708	11,0	18,27	
Wielka Brytania	1,81	1,85	1,873)	31 116 ³⁾	3,5	128,70	
Włochy	1,07	1,07	1,163)	14 600 ³⁾	3,8	74,73	

¹⁾ Średnia stopa wzrostu wydatków na prace B+R w latach 1998–2003 w cenach stałych.

Źródło: Dane Eurostat (sustainable development indicators oraz "Eurostat News Release" nr 26/2005 z 24 lutego 2005 r.)

²⁾ Liczba zgłoszeń patentowych do Europejskiego Urzędu Patentowego na 1 mln mieszkańców.

³⁾ Dane z 2002 r. ⁴⁾ Dane z 2001 r. ⁵⁾ Dane z 2000 r. ⁶⁾ Dane z 1999 r.

W tej sytuacji autorzy NPR 2007–2013 uznali, że nie ma szans, aby w 2008 r. relacja wydatków badawczo-rozwojowych do PKB osiągnęła poziom 1,5%, zakładany w pierwszej edycji NPR, obejmującej okres 2004–2006¹⁰. Spośród nowych krajów UE z Europy Środkowej najwięcej na finansowanie projektów badawczo-rozwojowych przeznaczają Czechy (1,16-1,35% PKB), ale i tak ustępują wyraźnie pod tym względem państwom skandynawskim, a także Francji oraz Niemcom.

Polska wydaje na prace B+R wielokrotnie mniej niż duże państwa UE (7,5 razy mniej niż Hiszpania, około 30 razy mniej niż Wielka Brytania i Francja oraz 49 razy mniej niż Niemcy), a także większość pozostałych państw UE-15. W 2003 r. mniej niż Polska wydały tylko Luksemburg oraz Grecja i niewiele mniej – Portugalia. Symptomatyczne jest także, że polscy przedsiebiorcy niechetnie angażują się w finansowanie działalności B+R, najczęściej szukając szans rynkowych w powielaniu istniejacych rozwiazań technicznych i technologicznych¹¹. Potwierdza to niski udział sektora biznesu w strukturze wydatków B+R, wynoszący w Polsce w 2003 r. 27%, wobec 65% w państwach UE-15 (tabela 6). Małe zainteresowanie pracami B+R ze strony krajowych firm po części wynika z faktu, iż polskie wynalazki rzadko dają sie bez wiekszych problemów wdrożyć do produkcji masowej, bowiem ich twórcy mają na ogół słabe rozeznanie w realiach gospodarczych i rzeczywistych potrzebach rynku. W konsekwencji relatywnie duża cześć całkowitego kosztu realizacji projektów badawczo-rozwojowych stanowią wydatki na prace wdrożeniowe, które jedynie w ograniczonym zakresie są finansowane ze środków publicznych. W tej sytuacji przedsiębiorcy często rezygnują z angażowania się w przedsięwzięcia B+R, nie chca bowiem ponosić związanego z tym ryzyka finansowego.

Wszystko to stawia pod znakiem zapytania możliwość skutecznego wpisania się Polski w realizację tzw. strategii lizbońskiej, przyjętej na szczycie Unii Europejskiej w marcu 2000 r. Zgodnie z tym programem, Unia ma się przekształcić w stosunkowo krótkim czasie (pierwotnie sądzono, że do 2010 r., co okazało się nierealne) w najbardziej konkurencyjną gospodarkę na świecie, opierającą się na wiedzy, zdolną do utrzymania zrównoważonego wzrostu gospodarczego, stworzenia większej liczby lepszych miejsc pracy oraz zachowania spójności społecznej. Zasadniczą rolę w realizacji tego ambitnego zamierzenia odgrywa innowacyjność, czego wyrazem jest uzupełnienie strategii lizbońskiej o tzw. cel barceloński – zakładający zwiększenie przez kraje UE do 2010 r. średniego poziomu wydatków na B+R do 3% PKB, przy udziale sektora prywatnego na poziomie 2/3. Tak wysoki

¹⁰ Narodowy plan rozwoju 2007–2013, s. 18, http://www.npr.gov.pl.

¹¹ Przedsiębiorczość w Polsce 2005, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2005 r., s. 53.

udział biznesu daje gwarancje, że wyniki badań znajdą bezpośrednie zastosowanie w praktyce gospodarczej.

Tabela 6

Struktura finansowania prac badawczo-rozwojowych w Polsce

1 W	ybranych	panstwa	ich UE-2	5 w 2003 :	r.''(w %]	PKB)	
	Wydatki		W ty	m wydatki	ponoszone	przez	
Kraje	B+R jako	przedsiębiorców		sektor publiczny		szkoły	wyższe
	/0 I KD		Udział ²⁾		Udział ²⁾		Udział ²⁾
Średnia dla UE-25	1,95	1,26	64,6	0,25	12,8	0,42	21,5
Średnia dla UE-15	2,00	1,30	65,0	0,25	12,5	0,43	21,5
Czechy	1,35	0,82	60,7	0,31	23,0	0,21	15,6
Francja	2,19	1,36	62,1	0,37	16,9	0,42	19,2
Hiszpania	1,11	0,60	54,1	0,17	15,3	0,34	30,6
Niemcy	2,50	1,73	69,2	0,34	13,6	0,43	17,2
Polska	0,59	0,16	27,0	0,24	40,7	0,19	32,2
Słowacja	0,57	0,31	54,4	0,35	61,4	0,07	12,3
Węgry	0,97	0,36	37,1	0,30	30,9	0,26	26,8
Wielka Brytania ³⁾	1,87	1,26	67,4	0,17	14,7	0,42	22,5
Włochy	1,16	0,55	47,4	0,21	18,1	0,38	32,8

¹⁾ Ponieważ w dostępnym na stronie internetowej Eurostat zestawieniu dotyczącym struktury finansowania prac B+R poszczególne wartości składające się na strukturę wydatków B+R zostały zaokrąglone, ich suma odbiega od danych pokazujących wartość globalnych wydatków B+R jako % PKB, zaś suma udziałów nie daie 100%.

Źródło: Dane Eurostat (sustainable development indicators).

Niskie nakłady na naukę i badania rozwojowe skutkują w wypadku Polski spadkiem liczby wynalazków i wzorów użytkowych zgłaszanych w Urzędzie Patentowym RP, a także w Europejskim Biurze Patentowym (European Patent Office – EPO). Polska ze wskaźnikiem zgłoszeń patentowych do EPO wynoszącym 2,7 na 1 mln mieszkańców – przy średniej wartości tego parametru w UE-25 wynoszącej 158,5 – zajmuje przedostatnie miejsce wśród państw Unii, wyprzedzając jedynie Litwę. W stosunku do europejskiej czołówki (państwa skandynawskie, kraje Beneluksu, Niemcy, Francja, Austria) w zakresie wynalazczości i innowacyjności Polskę dzieli przepaść, ale ustępujemy także wyraźnie większości nowych krajów,

²⁾ Udział przedsiębiorców, sektora publicznego i szkół wyższych w globalnej wartości wydatków B+R jako % PKB.

³⁾ Dane z 2002 r.

w tym zwłaszcza Słowenii i Węgrom. Systematycznie pogarsza się bilans wymiany Polski w dziedzinie osiągnięć naukowo-technicznych oraz usług technicznych. Obecnie głównym źródłem zaawansowanych technologii w Polsce są bezpośrednie inwestycje zagraniczne, natomiast działalność krajowych ośrodków B+R przynosi pod tym względem mniejsze efekty. Pilnym zadaniem jest poprawa innowacyjności polskiego przemysłu, co z kolei uwarunkowane jest zwiększeniem nakładów na prace badawczo-rozwojowe¹².

Odwróceniu niekorzystnych tendencji w dziedzinie badań i rozwoju służyć mają rozwiązania przewidziane w ustawie o wspieraniu działalności innowacyjnej, której projekt rząd skierował do Sejmu w listopadzie 2004 r.¹³ Wspomniany projekt zakłada: rozwój prywatnego sektora badawczo-rozwojowego, poprawę efektywności wdrażania polityki innowacyjnej na poziomie krajowym i regionalnym, wzrost efektywności wykorzystywania środków publicznych przeznaczonych na działalność B+R oraz zwiększenie zainteresowania działalnością innowacyjną podmiotów prywatnych. W tym celu przewiduje się zastosowanie kilku specjalnych instrumentów finansowych¹⁴.

*

Dążenie do zmniejszenia dystansu rozwojowego, jaki dzieli Polskę od krajów UE-15, a także do sprostania wyzwaniom wynikającym z procesów globalizacji, którym Polska podlega, w oczywisty sposób eksponuje znaczenie zagadnień związanych z międzynarodową konkurencyjnością polskich firm. Dlatego w NPR 2007–2013 kwestia ta będzie stanowić jedną z priorytetowych osi problemowych. Wzmocnienie międzynarodowej konkurencyjności Polski ma się dokonać przez poprawę produktywności gospodarki, czemu z kolei będzie służyć wzrost przedsiębiorczości i innowacyjności. Uzyskanie znaczącej poprawy w tym zakresie uwarunkowane jest wykorzystaniem na szeroką skalę wielu dźwigni rozwojowych, obejmują-

¹² NPR 2007–2013, s. 18.

¹³ Druk sejmowy nr 3440. Projekt ustawy jest dostępny na stronie internetowej Sejmu http://www.sejm.gov.pl.

W szczególności przewiduje się: utworzenie instytucji kredytu technologicznego przeznaczonej na finansowanie nowych technologii, możliwość uzyskania przez przedsiębiorców statusu centrum badawczo-rozwojowego, co wiąże się ze zwolnieniami podatkowymi, a także możliwość natychmiastowego zaliczenia w ciężar kosztów nakładów na badania i rozwój, niezależnie od wyników prac badawczych, jak również odliczenia od podstawy opodatkowania części wydatków na zakup od jednostek badawczo-rozwojowych nowej technologii.

cych takie czynniki, jak: uzdrowienie finansów publicznych, kontynuacja reform strukturalnych, rozwój zasobów ludzkich, inwestycje prorozwojowe oraz wzrost efektywności gospodarowania. Nakłady inwestycyjne i prace badawczo-rozwojowe mają tu znaczenie zasadnicze. Trudno bowiem budować kapitalizm bez kapitału, lokowanego zwłaszcza w dziedzinach wysokiej technologii. Bez tego polskie firmy będą w stanie włączyć się w wewnątrzgałęziowy podział pracy w ramach Unii Europejskiej jedynie w ograniczonym zakresie, co nie pozwoli na zmaksymalizowanie korzyści wynikających z udziału Polski w procesie integracji europejskiej.

dr Paweł Wieczorek

Alina Hussein

DZIAŁALNOŚĆ NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI W ZAKRESIE PRZECIWDZIAŁANIA KORUPCJI

Walka z korupcją stała się w Polsce w ostatnich latach wyzwaniem dla wielu instytucji i środowisk. Jest to zadanie organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, które ujawniają i represjonują sprawców konkretnych przestępstw korupcyjnych. Powstał w Polsce swoisty "front antykorupcyjny" zaangażowanych instytucji, osób i środowisk, działających na rzecz zmniejszenia zakresu zjawiska korupcji w Polsce. W tej walce aktywny udział bierze też Najwyższa Izba Kontroli. Nie sposób oczywiście rozważać, kto w tym "froncie antykorupcyjnym" odgrywa większą rolę, ale nie ulega wątpliwości, że rola NIK jest tu znacząca, a wręcz zasadnicza. Wynika to z faktu, że Najwyższa Izba Kontroli, jako naczelny organ kontroli w Polsce, z szerokimi konstytucyjnymi uprawnieniami, ma szczególne warunki do rozpoznawania zagrożenia korupcją i jej zapobiegania u źródeł, przez wskazywanie, piętnowanie i żądanie usuwania nieprawidłowości, które do korupcji prowadza.

Od ponad pięciu lat Najwyższa Izba Kontroli prowadzi systematyczne prace dotyczące zjawiska korupcji w Polsce. Od grudnia 1999 r. na mocy przyjętej wówczas uchwały Kolegium NIK, potwierdzonej kolejnymi uchwałami w następnych latach, Izba uznała przeciwdziałanie korupcji za integralną część swej misji, za obowiązek, jaki ma do spełnienia wobec parlamentu i społeczeństwa. Procesy kontrolne wspomagają walkę z korupcją przez uszczelnianie systemu prawnego i instytucjonalne wzmacnianie administracji publicznej oraz przedsiębiorstw państwowych, a zwłaszcza ujawnianie i eliminowanie mechanizmów korupcjogennych. Zgodnie z obowiązującą metodologią postępowania kontrolnego, rozpoznawanie i likwidowanie zagrożeń korupcyjnych jest jednym z głównych celów wszystkich badań kontrolnych prowadzonych przez Izbę.

Zainteresowanie NIK problematyką korupcji miało miejsce także wcześniej, tj. przed wspomnianą uchwałą Kolegium; była ona podejmowana w wielu kontrolach

i sygnalizowana w wielu informacjach o wynikach kontroli, jednak od 1999 r. zaczęło obowiązywać w Izbie podejście systemowe, zmierzające do rozpoznawania i analizowania obszarów zagrożenia i mechanizmów korupcjogennych w działalności instytucji publicznych. Od tego też czasu Izba rozpoczęła systematyczną działalność prezentowania na zewnątrz swoich doświadczeń w walce z korupcją, w celu skuteczniejszego zapobiegania tej patologii.

Niniejszy artykuł jest próbą podsumowania efektów różnorodnych działań podejmowanych w ciągu tych pięciu lat przez Izbę w celu przeciwdziałania korupcji w Polsce¹.

Przegląd najważniejszych działań antykorupcyjnych NIK

Podstawą systemowego działania Najwyższej Izby Kontroli w zakresie przeciwdziałania korupcji jest wspomniana wyżej, przyjęta 15 grudnia 1999 r. uchwała Kolegium NIK, zgodnie z którą przeciwdziałanie korupcji stało się jednym z siedmiu priorytetowych kierunków kontroli na lata 2000–2002. Kierunki te są fundamentem przyjmowanych na kolejne lata planów pracy i doboru tematów kontroli. Badania kontrolne pod kątem skuteczności działań antykorupcyjnych uznano za zadanie o szczególnym charakterze. Od 2000 r. we wszystkich kontrolach Izba zwraca uwagę na to, czy w działalności kontrolowanej instytucji występują nieprawidłowości, które mogą sprzyjać zachowaniom korupcyjnym.

Wola kontynuowania badań kontrolnych ukierunkowanych na obszary zagrożone korupcją, ze szczególnym uwzględnieniem funkcjonowania kontroli wewnętrznej, została potwierdzona i rozszerzona w uchwale Kolegium NIK przyjętej 20 listopada 2002 r., ustalającej priorytety kontroli na lata 2003–2005 (w ramach priorytetów o charakterze metodycznym).

Równocześnie z trwałym "zakotwiczeniem" problematyki korupcji w bieżącej działalności kontrolnej Izba podjęła obszerne prace analityczne dotyczące tej patologii, na podstawie wyników wcześniejszych kontroli poczynając od 1995 r., a następnie na bieżąco analizując wyniki kontroli z kolejnych lat.

Pierwszym opracowaniem NIK dotyczącym korupcji była analiza zbiorcza, zatytułowana "Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli", opublikowana w marcu 2000 r. Głównym celem tego opracowania było dokonanie przeglądu bogatego materiału z kontroli, które co prawda nie były wówczas jeszcze specjalnie prowadzone pod kątem potencjalnych zagrożeń korupcją, tym niemniej umożliwiły ujawnienie i określenie głównych obszarów, typowych sytuacji i najczęstszych mechanizmów korupcjogennych.

Zob. też A. Hussein: Ograniczanie ziawisk korupcyjnych w Polsce. "Kontrola Państwowa" nr 1/2001.

Izba określiła wówczas swe specyficzne podejście do problemu korupcji, dostosowane do jej konstytucyjnego usytuowania wśród organów państwa. Izba zasadniczo nie zajmuje się wykrywaniem indywidualnych wypadków tej patologii (choć to się niekiedy zdarza), natomiast poświęca uwagę głównie rozpoznawaniu tych obszarów funkcjonowania państwa, w których występują typowe nieprawidłowości i dysfunkcje, sprzyjające korupcji. Realizacja tak pojętej misji antykorupcyjnej NIK polega m.in. na wskazywaniu luk czy niejasności w przepisach prawa, nieprzejrzystości procedur decyzyjnych, słabości nadzoru, braku kontroli. Po zdiagnozowaniu stanu zagrożenia i ustaleniu przyczyn stwierdzonych nieprawidłowości NIK przedstawia wnioski zmierzające do ich wyeliminowania, proponuje właściwe rozwiązania prawne i organizacyjne. Najkrócej ujmując: Izba nie wskazuje, gdzie akty korupcji miały miejsce, natomiast wskazuje gdzie mogły mieć miejsce i co należy zmienić, aby tę możliwość trwale wyeliminować.

Określone w ten sposób podejście NIK do problematyki korupcji zyskało pozytywną ocenę ekspertów SIGMA-OECD, sformułowaną w wyniku tzw. przeglądu partnerskiego przeprowadzonego w Izbie w 2001 r.: "Eksperci zauważyli, że NIK prawidłowo przyjął odpowiedzialność za walkę z nadużyciami. W szczególności świadomość ryzyka wystąpienia nadużyć została podkreślona w piśmie okólnym do wszystkich pracowników kontroli. Zawierało ono polecenie włączenia środków służących wykrywaniu i zapobieganiu nadużyciom do wszystkich zadań kontrolnych. Co więcej, wydano konkretne wytyczne na temat elementów, które należy badać". (Rozdz. 6.2 raportu, 2001 r.).

Publikacja opracowania pt. "Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli" spotkała się – poza szeroką dyskusją publiczną, pobudzoną dodatkowo równoległą publikacją raportu Banku Światowego – również z satysfakcjonującą reakcją rządu. Przedstawiciele NIK zostali zaproszeni do współpracy w ramach specjalnie powołanej grupy roboczej Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów, która opracowała kierunki najpilniejszych zadań dla rządu w zakresie zwalczania korupcji (maj-czerwiec 2000 r.). Propozycje Izby oparte na wynikach kontroli w dużej mierze znalazły odzwierciedlenie w treści raportu KERM pn. "Zadania w zakresie usuwania źródeł korupcji". Niestety, wraz ze zmianą rządu prace te zostały całkowicie zarzucone i nie były kontynuowane przez nowo powołane zespoły rządowe². Z drugiej strony – przedstawiciele rządu nadal brali udział w pracach tzw. grupy strategicznej przy polskim oddziale Banku Światowego lub też w przedsięwzięciach organizowanych przez Program Przeciw Korupcji przy Fundacji im. Stefana Batorego czy Oddział Polski Transparency International, które, zajmując się metodami

² Na podstawie wypowiedzi przedstawiciela Departamentu Administracji Publicznej MSWiA, odpowiedzialnego za wdrażanie rządowej "Strategii antykorupcyjnej", podczas konferencji "Korupcja i jej przeciwdziałanie", 21-22.01.2005 r., Fundacja im. Stefana Batorego.

ograniczania korupcji w Polsce, podejmowały również rozwiązania tożsame z postulowanymi przez NIK. Przypomnieć należy, że obszary zagrożenia korupcją i mechanizmy korupcjogenne rozpoznane przez NIK i opisane w kolejnych analizach pt. "Zagrożenie korupcją..." przytaczane były w takich dokumentach rządowych, jak raport Urzędu Zamówień Publicznych z 2000 r. na temat korupcji w Polsce, raport Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego z 2004 r. czy też rządowa "Strategia antykorupcyjna" z 2004 r. Przy tej okazji trzeba również podkreślić, że "Analiza realizacji rekomendacji zawartych w corocznych raportach Najwyższej Izby Kontroli dotyczących zagrożenia korupcją w Polsce" została zalecona wszystkim ministerstwom i urzędom centralnym jako tzw. zadanie stałe w rządowym programie zwalczania korupcji pn. "Strategia antykorupcyjna. II etap wdrażania 2005–2009" (styczeń 2005 r.).

Kolejnym etapem prac Izby było opracowanie wskazówek metodycznych do kontroli obszarów zagrożonych korupcja, w których jako punkt wyjścia przyjeto wcześniej określone mechanizmy korupcjogenne. W październiku 2000 r. ta tzw. metodyka antykorupcyjna została zatwierdzona i zalecona przez prezesa NIK do ogólnego stosowania w toku prowadzonych kontroli. Została ona przekazana także posłom III kadencji, podobnie jak wymienione wyżej opracowanie pt. "Zagrożenie korupcją" oraz "Informacja o wynikach kontroli sposobu realizacji przepisów ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne". 30 listopada 2000 r. odbyło się wspólne posiedzenie sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji do spraw Kontroli Państwowej na temat oceny skuteczności ustawodawstwa antykorupcyjnego w świetle wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli. Z dyskusji wynikły stwierdzenia, że potrzebna byłaby zupełnie nowa ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, a ponadto – zobowiazanie prezesa Rady Ministrów do składania informacji Sejmowi o sposobie realizacji wniosków de lege ferenda formułowanych przez NIK.

Następnie opracowano i przekazano Sejmowi kolejne dwa tomy analizy pt. "Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli" z maja 2001 r. i marca 2003 r., stanowiące kontynuację wcześniejszych prac opartych na wynikach kontroli przeprowadzonych w tym okresie. Te analizy, podobnie jak pierwsze opracowanie z 2000 r., spotkały się z pozytywnymi ocenami parlamentarzystów, opinii publicznej, wielu ekspertów – np. GRECO, Open Society Institute czy SIGMA-OECD: "Istotność raportu polega na tym, że jasno identyfikuje on konkretne administracyjne i kontrolne słabości, które należy zlikwidować, aby zmniejszyć ryzyko nadużyć i korupcji". (Rozdz. 6.2 raportu z przeglądu partnerskiego, 2001 r.).

W lipcu 2002 r. prezes NIK zatwierdził "Podręcznik kontrolera. Strategia Najwyższej Izby Kontroli – misja i wizja", w którym akcentuje się, iż Izba "prezentując wyniki kontroli oraz precyzyjnie wskazując na nieprawidłowości i zagrożenia, w tym

zwracając szczególną uwagę na zjawiska korupcji, przyczyni się do udzielania organom władzy rzetelnych i obiektywnych informacji". Standardy kontroli NIK obejmują między innymi problematykę badania zjawisk korupcji. W dokumencie "NIK wobec korupcji – założenia strategiczne" (2003 r.) wytyczono trzy zasadnicze kierunki działań Izby: podnoszenie skuteczności i efektywności postępowania kontrolnego, prowadzenie prac analitycznych nad mechanizmami korupcjogennymi i sposobami przeciwdziałania korupcji oraz informowanie społeczeństwa, m.in. o stopniu realizacji antykorupcyjnych wniosków NIK.

Wspomniane wyżej "Zalecenia metodyczne dotyczące kontroli obszarów zagrożonych korupcją" zostały włączone do "Podręcznika kontrolera". Oznacza to wprowadzenie w życie zasady określania już na etapie przygotowywania kontroli, tj. opracowywania programu kontroli, obszarów ryzyka wystąpienia zjawisk korupcyjnych.

W kwietniu 2002 r. opracowana została informacja "Stan realizacji najważniejszych wniosków antykorupcyjnych Najwyższej Izby Kontroli". Jej przedstawienie we wrześniu 2002 r. sejmowej Komisji do spraw Kontroli Państwowej przyniosło uchwalenie dezyderatu w sprawie sporzadzenia przez Izbe wykazu luk prawnych i przepisów, które należałoby zmienić ze względu na możliwość ich dowolnego stosowania w praktyce i potencjalna korupcjogenność. Prezes NIK przekazał Sejmowi pełny wykaz wniosków pokontrolnych dotyczących luk prawnych, w tym powstałych wskutek niewykonania delegacji ustawowych przez upoważnionych ministrów. konieczności dokonania zmian obowiązujących przepisów prawa (tak ustaw, jak i aktów wykonawczych) oraz przepisów regulujących udzielanie zamówień publicznych (listopad 2002 r.). W powyższym wykazie wymieniono 77 niezrealizowanych wniosków de lege ferenda, które zostały sformułowane w wyniku kontroli NIK przeprowadzonych w latach 1996–2002. Nadto, w czerwcu 2004 r., jako pewnego rodzaju aktualizację wcześniejszego wykazu, Izba przekazała na ręce przewodniczącego sejmowej Komisji do spraw Kontroli Państwowej wykaz antykorupcyjnych wniosków de lege ferenda, sformulowanych w informacjach o wynikach kontroli po 2002 r. Ich znaczenie wysoko ocenił m.in. prezes Trybunału Konstytucyjnego, podnoszac że nie zostały one zrealizowane, mimo że z ustaleń NIK jednoznacznie wynikało, iż ówczesny stan prawa sprzyjał powstawaniu zjawisk korupcyjnych. Aby wnioski de lege ferenda odnosiły większy skutek, zaproponował on podjęcie przez sejmowa Komisję do spraw Kontroli Państwowej wiodącej roli w "przekładaniu" wyników kontroli na wnioski legislacyjne³.

W ostatnim okresie Najwyższa Izba Kontroli przekazała Sejmowi obszerne analizy sektorowe: "Zagrożenie korupcją w systemie ochrony zdrowia w latach 1998–2002"

³ M. Safjan: *Rola NIK w zakresie procesów stanowienia prawa* (wystąpienie prezesa Trybunału Konstytucyjnego podczas jubileuszowego posiedzenia Kolegium NIK z okazji 85-lecia utworzenia Izby), "Kontrola Państwowa" nr 2/2004, s. 38-48.

(kwiecień 2003 r.) i "Funkcjonowanie ustawy o zamówieniach publicznych w aspekcie zapobiegania korupcji" (listopad 2002 r.). Wiele wniosków Izby zawartych w pierwszej z analiz nadal oczekuje na realizację, natomiast większość wniosków zawartych w drugiej została wykorzystana przy niedawnej nowelizacji ustawy o zamówieniach publicznych⁴. Ponadto w marcu 2003 r. Izba przekazała "Informację na temat antykorupcyjnych wniosków Najwyższej Izby Kontroli", dotyczącą wniosków składanych przez Izbę do rządu – w ramach uczestnictwa w procedurze konsultowania projektów ustaw – i komisji sejmowych – w ramach wystąpień przedstawicieli NIK uczestniczących w posiedzeniach.

30 kwietnia 2003 r. odbyło się specjalne, seminaryjne posiedzenie Kolegium NIK, poświęcone systemowym rozwiązaniom zapobiegającym korupcji. Prezentowane referaty i wystąpienia zostały opublikowane w numerze specjalnym "Kontroli Państwowej" (1/2003)⁵.

Na mocy uchwały Kolegium NIK z 18 grudnia 2002 r. w sprawie przeciwdziałania korupcji prezes NIK wystąpił do Sejmu z wnioskiem o przeprowadzenie debaty w sprawie wprowadzenia systemowych rozwiązań zapobiegających korupcji oraz wykorzystania w tym zakresie wniosków NIK. Podczas plenarnego posiedzenia Sejmu 28 lipca 2003 r. odbyła się debata parlamentarna poświęcona przeciwdziałaniu korupcji. Prezes NIK przedstawił w Sejmie ideę "narodowego systemu prawości", w którego wdrażanie powinny zaangażować się wszystkie organy państwa i podmioty społeczne. Wskazał na kwestię "nieprzejrzystości prawa oraz jego zbytniej zmienności" jako jedną z głównych przyczyn korupcji urzędniczej. Na posiedzeniu tym odbyło się pierwsze czytanie projektu uchwały Sejmu w sprawie intensyfikacji działań państwa zapobiegających korupcji (druk sejmowy nr 1771), której punktem wyjścia była diagnoza NIK dotycząca głównych obszarów zagrożenia korupcją i mechanizmów korupcjogennych.

Izba przedłożyła Sejmowi również opracowanie zawierające omówienie stanu "Realizacji uchwały Sejmu RP z 20 stycznia 2000 r. w sprawie wzmocnienia kontroli państwowej prowadzonej przez NIK", które zostało rozpatrzone 18 marca 2004 r. na posiedzeniu Komisji do spraw Kontroli Państwowej. Wskazana w uchwale Sejmu – jako istotny element unowocześniania kontroli państwowej – idea skuteczności ustawodawstwa antykorupcyjnego podejmowana jest przez Izbę od 1999 r. w formie omówionych powyżej działań.

Najwyższa Izba Kontroli dzieli się swymi doświadczeniami w dziedzinie badania zjawisk korupcyjnych z organami kontroli innych państw. Współpracuje w tym zakresie z organami administracji publicznej, np. Ministerstwem Finansów, Krajo-

⁴ Por. ustawę z 29.01.2004 r. – Prawo zamówień publicznych (DzU nr 19, poz. 177).

⁵ Zob. przyp. 7 – inne artykuły na temat przeciwdziałania korupcji, opublikowane na łamach "Kontroli Państwowej".

wą Radą Regionalnych Izb Obrachunkowych, Urzędem Zamówień Publicznych, a także organizacjami międzynarodowymi i pozarządowymi – np. SIGMA/OECD, Bankiem Światowym, UNDP, GRECO⁶, Open Society Institute, Europejskim Urzędem ds. Zwalczania Nadużyć i Korupcji (OLAF), polskim oddziałem Transparency International, Programem Przeciw Korupcji przy Fundacji im. S. Batorego.

Korupcji poświęcono wiele miejsca w wydawanym przez Izbę dwumiesięczniku "Kontrola Państwowa"⁷, a także w numerze specjalnym "Biuletynu Informacyjnego" (1/2003). Poza tymi publikacjami Izby ukazało się wiele artykułów oraz wywiadów na temat roli NIK w przeciwdziałaniu korupcji, udzielanych przez kierownictwo i pracowników Izby⁸.

Informacje o wynikach przeprowadzonych kontroli i kolejne analizy pt. "Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli" są często cytowanym źródłem w pracach studenckich i doktorskich na temat korupcji. Studenci chętnie korzystają też z książki pracownika Delegatury NIK w Zielonej Górze, Zbysława Dobrowolskiego, pt. "Korupcja w życiu publicznym" o powszechnym uznaniu analiz NIK świadczyć może również przytaczanie ich w pracach naukowych; zwłaszcza zidentyfikowanych przez Izbę mechanizmów korupcjogennych o powszechnym uznaniu analiz

Popularyzacji tematyki antykorupcyjnej służyło aktywne uczestnictwo kierownictwa Najwyższej Izby Kontroli w krajowych i międzynarodowych spotkaniach i konferencjach. W grudniu 2003 r. prezes NIK zwrócił się do rektorów państwo-

⁶ Grupa Państw Przeciwko Korupcji, przy Radzie Europy, z siedzibą w Strasburgu, utworzona w 1999 r. W jej skład wchodzą 34 państwa, w tym Polska. Działa na rzecz usprawnienia walki z korupcją prowadzonej przez państwa europejskie.

⁷ Wymieńmy dla przykładu: B. Kudrycka: *Przeciwdziałanie korupcji*, "Kontrola Państwowa" nr 1/1997; A. Kamiński: *Korupcja jako symptom instytucjonalnej niewydolności państwa*, "Kontrola Państwowa" nr 6/1997; B. Dolińska: *Korupcja w Polsce – temat konferencji w Sejmie*, "Kontrola Państwowa" nr 3/2000; A. Hussein: *Korupcja w krajach transformacji*, "Kontrola Państwowa" nr 5/2000; Z. Dobrowolski: *Zwalczanie korupcji (Konferencja w Waszyngtonie)*, "Kontrola Państwowa" nr 6/2000; A. Gillette: *Wzmocnie-nie kontroli zewnętrznej sektora publicznego*, "Kontrola Państwowa" nr 1/2001; O. Górniok: *Podstawy karania za korupcję*, "Kontrola Państwowa" nr 1/2001; A. Hussein: *Ograniczanie zjawisk korupcyjnych w Polsce*, "Kontrola Państwowa" nr 1/2001; *Kodeks etyki kontrolerów*, tłum. A. Hussein, "Kontrola Państwowa" nr 5/2001; W. Stasiak: *Wobec korupcji*, "Kontrola Państwowa" nr 2/2002;

⁸ A. Hussein: Raport specjalny – Rola najwyższych organów kontroli w walce z korupcją, "Nowe Życie Gospodarcze" nr 4/296 z 25.02.2001 r.; J. Płoskonka: Empiryczne badania nad poziomem korupcji, "Służba Cywilna" nr 6/2003; A. Hussein: Najwyższa Izba Kontroli w walce z korupcją – diagnoza, terapia, kuracją, "Służba Cywilna" nr 2/2005.

⁹ Z. Dobrowolski: *Korupcja w życiu publicznym. Międzynarodowe doświadczenia w zwalczaniu korupcji. Korupcja w Polsce*, Wydawnictwo ORGANON, Zielona Góra 2001.

Mechanizmy korupcjogenne cytowane są m.in. w następujących publikacjach książkowych: red. A. Kojder, A. Sadowski: Klimaty korupcji, Wyd. Centrum Adama Smitha, 2002; red. M. Jarosz: Pułapki prywatyzacji, ISP PAN, Warszawa 2003; red. M. Jarosz: Władza-Przywileje-Korupcja, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2004.

wych szkół wyższych z propozycja udzielenia merytorycznego wsparcia w ramach organizowanych przez nich konferencji naukowych, seminariów lub wykładów poświeconych problematyce przeciwdziałania korupcji. Iniciatywa ta spotkała się z pozytywna reakcja i zaowocowała seria przedsiewzieć akademickich mających na celu większe uwrażliwienie młodzieży na problem korupcji. Prezes NIK wygłosił cykl wykładów na temat ziawiska korupcji w Polsce w latach transformacji ustrojowej oraz koncepcji narodowego systemu prawości – w publicznych i niepublicznych szkołach wyższych w Baranowie Sandomierskim, Białymstoku, Czestochowie, Krakowie, Lublinie, Pszczynie, Rydułtowach, Rzeszowie, Warszawie i Zabrzu. Doświadczenia Izby w sferze ograniczania korupcji upowszechniali też wiceprezesi NIK na wyższych uczelniach w Białymstoku, Legnicy, Olsztynie, Szczecinie, Tarnobrzegu. Na konferencji Transparency International w październiku 2004 r. wiceprezes NIK przedstawił referat o potrzebie przejrzystości w ochronie zdrowia¹¹. Motywem wystapień kierownictwa NIK jest przede wszystkim upowszechnienie zamysłu budowy "narodowego systemu prawości", który opiera się na wielokierunkowym wdrożeniu wspólnej strategii działań poszczególnych instytucji, w ramach ich ustawowych kompetencji, wspierających "narodową prawość".

W ciągu ostatnich pięciu lat przedstawiciele NIK uczestniczyli w charakterze ekspertów również w wielu konferencjach antykorupcyjnych z udziałem najwyższych instytucji kontroli innych krajów. Istotą tej współpracy jest możliwość przeszczepienia do praktyki macierzystej instytucji najlepszych osiągnięć najwyższych organów kontroli innych krajów. Na przykład, przy okazji wystąpienia na międzynarodowej konferencji nt. "Roli najwyższych organów kontroli w walce z nadużyciami i korupcją" (Sofia, luty 2003 r.), na prośbę prezesa bułgarskiego Narodowego Urzędu Kontroli przedstawiciel NIK prowadził również zajęcia warsztatowe dla kontrolerów NUK, poświęcone wymienionej wyżej tzw. metodyce antykorupcyjnej 12.

Komisja Europejska w swym ostatnim raporcie¹³ oceniła Izbę pozytywnie, jako "niezależną i wysoce profesjonalną organizację, której kontrola obejmuje wszystkie fundusze unijne i środki publiczne". Jednocześnie Komisja – podobnie jak wielokrotnie wcześniej czyniła to Izba¹⁴ – zwróciła uwagę na zbyt słabą reakcję ze strony pod-

¹¹ Przejrzystość w ochronie zdrowia (referat wygłoszony przez Piotra Kownackiego, wiceprezesa NIK, na konferencji Transparency International), "Kontrola Państwowa" nr 6/2004, s. 75-85.

¹² Spośród szerszych artykułów wymieńmy dla przykładu: A. Hussein: *Methodological Guidelines on Corruption – Threatened Areas Auditing* [w:] *The Role of Supreme Audit Institutions in Combating Fraud and Corruption and their Co-operation with other Authorities,* International Conference Materials, February 25-26, 2003 Sofia, Republic of Bulgaria, National Audit Office, s. 73-83.

¹³ Comprehensive monitoring report on Poland's preparations for membership (Raport monitorujący w sprawie przygotowań Polski do członkostwa, tłum. UKIE), fragmenty ze s. 59 i 17 – zob. strony internetowe NIK <www.nik.gov.pl.>.

¹⁴ Na przykład w opracowaniu *Stan realizacji najważniejszych wniosków antykorupcyjnych Najwyższej Izby Kontroli*, NIK, kwiecień 2002 r.

miotów kontrolowanych, na wysoce niezadowalającą realizację wniosków pokontrolnych. Prezes NIK w swych wystąpieniach publicznych wyrażał opinię, że skuteczność kontroli państwowej mogłaby wzrosnąć, gdyby sejmowa Komisja do spraw Kontroli Państwowej sprawdzała, "jak są naprawiane błędy i uchybienia wskazane we wnioskach z kontroli"¹⁵.

Obszary zagrożenia korupcją

Obszary zagrożenia korupcją stanowią zasadniczą część pierwszych opracowań pn. "Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych NIK" (marzec 2000 r. i maj 2001 r.). Odnosiła się do nich również informacja pn. "Stan realizacji najważniejszych wniosków antykorupcyjnych Najwyższej Izby Kontroli" (kwiecień 2002 r.).

Wśród obszarów szczególnego ryzyka NIK odnotowała:

- procedury prywatyzacyjne głównie z uwagi na zbyt słaby nadzór nad wyborem oraz postępowaniem firm doradczych, brak weryfikacji wycen prywatyzowanego majątku oraz nieokreślenie szczegółowych celów poszczególnych przedsięwzięć prywatyzacyjnych;
- gospodarowanie majątkiem publicznym przede wszystkim z powodu słabości nadzoru właścicielskiego nad tym majątkiem i dopuszczenia do dowolnego, pozbawionego niezbędnej kontroli inwestowania tego majątku w przedsięwzięcia wspólne z kapitałem prywatnym;
- działalność funduszy celowych i agencji zwłaszcza ze względu na istniejące możliwości nadmiernej swobody w dysponowaniu środkami publicznymi, przy braku dostatecznych mechanizmów kontroli, a także na występującą skłonność do dysponowania tymi środkami według niejasnych, nieprzejrzystych kryteriów;
- udzielanie zamówień publicznych z uwagi na utrzymujące się zjawisko naruszania czy wręcz niestosowania ustawy o zamówieniach publicznych (nieodpowiedni tryb postępowania, dzielenie zamówienia, zaniżanie wartości itp.);
- ustanawianie kontyngentów i udzielanie koncesji z powodu nieprzejrzystości procedur ich ustanawiania i udzielania, nieprzestrzegania równych dla wszystkich zainteresowanych warunków dostępu do kontyngentów i koncesji;
- działalność administracji skarbowej głównie z uwagi na dowolność postępowania i nierówne traktowanie podatników;
- działalność służb celnych przede wszystkim ze względu na nieprawidłowy, sprzyjający korupcji system odpraw celnych, tj. niestosowanie tzw. zasady wielu oczu, rotacyjności załóg celnych;

¹⁵ J. Kotłowska-Rudnik: *Gdy z ustawy wypada słowo*, rozmowa z Mirosławem Sekułą, prezesem Najwyższej Izby Kontroli, "Gazeta Prawna" z 13.02.2004 r.

- działalność organów inspekcji i nadzoru z uwagi na ich organizacyjną słabość, a także na zdarzające się prowadzenie na własny rachunek przez pracowników tych służb działalności podlegającej ich nadzorowi;
- działalność Policji w szczególności w związku z utrzymywaniem się zjawiska sponsorowania Policji, a także z nieprawidłowościami w wykonywaniu kontroli drogowej;
- funkcjonowanie służby zdrowia z uwagi na naruszanie podstawowego prawa ubezpieczonych pacjentów do bezpłatnych świadczeń zdrowotnych i przyjmowanie przez personel publicznej służby zdrowia pieniędzy od pacjentów;
- finansowanie badań naukowych z powodu braku należytej kontroli nad zlecaniem badań naukowych finansowanych ze środków publicznych;
- szkolnictwo ze względu na nieprawidłowości w organizacji egzaminów, a w szczególności brak należytego zabezpieczenia przed możliwością "przecieków" tematów egzaminacyjnych.

Mechanizmy korupcjogenne

Walka z korupcją może być skuteczna jedynie wtedy, gdy zostaną należycie rozpoznane i wyeliminowane okoliczności, które korupcji sprzyjają lub nawet ją prowokują. Analizy czynione na podstawie wyników kontroli NIK wskazują na występowanie w funkcjonowaniu instytucji publicznych ciągle tych samych nieprawidłowości systemowych, stwarzających podatny grunt dla zachowań korupcyjnych. Te nieprawidłowości określane są mianem mechanizmów korupcjogennych. Mechanizmy te są bardzo dobrze rozpoznane przez NIK, stale wskazywane w kolejnych kontrolach i ciągle aktualne:

- nadmiar kompetencji w ręku jednego urzędnika w szczególności niestosowanie w procedurach podejmowania decyzji tzw. zasady wielu oczu, czyli rozdzielania czynności między różnych urzędników dla zminimalizowania ryzyka przekupstwa;
- dowolność w podejmowaniu decyzji głównie ze względu na często spotykany brak jasnych i przejrzystych kryteriów uzależniających załatwienie sprawy, wskutek czego urzędnicy mają możliwość działania nie według ustalonych reguł, ale według własnego "widzimisię"; dowolność ta wynika w znacznej mierze z nieprzejrzystości i braku precyzji przepisów prawa, a także nazbyt częstych jego zmian;
- lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości polegające na częstym odstępowaniu od wypełnienia wymaganych obowiązków sprawozdawczych, również nieuzasadnianie podejmowanych decyzji, wskutek czego utrudnione jest kontrolowanie procedur decyzyjnych;

- słabość kontroli wewnętrznej wyrażająca się w organizacyjnej i kadrowej szczupłości jednostek kontroli wewnętrznej oraz ich głównie doraźnym, a nie planowym działaniu, wskutek czego jedynie niewielka część decyzji podejmowanych przez urzędników poddawana jest bieżącej kontroli, co powoduje, że istnieje mała szansa ujawniania decyzji wadliwych, niekorzystnych dla interesu publicznego;
- nierówność w dostępie do informacji wyrażająca się głównie w tym, że informacje o możliwości uzyskania niektórych uznaniowych przywilejów czy dostępu do dóbr reglamentowanych nie są w należyty sposób komunikowane podmiotom potencjalnie nimi zainteresowanym, skutkiem czego informacje stają się dostępne jedynie dla wybranych podmiotów, które mają własne metody dotarcia do tych informacji;
- brak odpowiedzialności osobistej polegający między innymi na tym, że w regulaminach i statutach oraz w innych przepisach wewnętrznych instytucji publicznych nie zawsze precyzyjnie określona jest odpowiedzialność za poszczególne zadania; ponadto, wskutek nadużywania formuły kolegialnego podejmowania decyzji występuje zjawisko rozmywania się indywidualnej odpowiedzialności za powzięte rozstrzygnięcia;
- brak specjalnych rozwiązań antykorupcyjnych wyrażający się przede wszystkim w słabości tzw. ustawy antykorupcyjnej, która funkcjonowała bez realnych instrumentów egzekwowania jej przepisów; nie sprecyzowano w niej instrumentów weryfikacji oświadczeń majątkowych składanych przez funkcjonariuszy publicznych;
- nadmierne korzystanie z usług zewnętrznych wyrażające się w powierzaniu zewnętrznym firmom usługowym zadań, które powinny być wykonywane przez personel urzędu, np. przygotowywanie projektów aktów prawnych w niektórych ministerstwach zlecano zewnętrznym firmom doradczym; w ten sposób powstawało niebezpieczeństwo niekontrolowanego lobbingu i korupcji przy tworzeniu prawa;
- uchylanie się przed kontrolą państwową rozmyślne unikanie kontroli, na przykład przez kwestionowanie podstaw prawnych lub zakresu kompetencji najwyższego organu kontroli, nasuwające podejrzenia, że dana osoba lub firma ma coś do ukrycia; uniemożliwianie dokonania oceny, czy spełnione zostały warunki realizacji zamówienia publicznego przez daną spółkę pociągnęło za sobą postawienie przez Izbę wniosku de lege ferenda, dotyczącego nowelizacji ustawy o zamówieniach publicznych w celu trwałego lub czasowego wyłączenia z wykonywania zamówień publicznych podmiotów uchylających się od kontroli w zakresie realizacji tych zamówień:
- konflikt interesów gdy urzędnik podejmujący rozstrzygnięcie jakiejś sprawy bądź też uczestniczący w przygotowaniu tego rozstrzygnięcia ma lub może mieć osobisty interes (finansowy lub pozafinansowy) w sposobie załatwienia tej sprawy.

Realizacja wniosków antykorupcyjnych NIK

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, w ostatnich latach osiągnięto pewien postęp w walce z korupcją, choć ciągle niezadowalający. Wśród pozytywnych elementów wymienić należy: wprowadzenie skutecznych przepisów w zakresie ścigania przestępstw korupcyjnych (zaostrzenie i rozszerzenie odpowiedzialności za przestępstwa korupcyjne, prowokacja policyjna, zakup kontrolowany, złamanie solidarności dającego i biorącego łapówkę); korzystne zmiany prawne w zakresie zamówień publicznych (jawność umów o zamówienia publiczne, bezstronny dobór arbitrów, wprowadzenie instytucji obserwatora, rozszerzenie postępowania odwoławczego); wdrażanie rozwiązań antykorupcyjnych w służbie celnej (tzw. zasada wielu oczu, rozdzielanie czynności, rotacyjność, wprowadzenie zakazu posiadania większych kwot pieniędzy przez celników); wprowadzenie taryfikatora kar za wykroczenia drogowe (wyeliminowanie dowolnego decydowania o wysokości mandatu); uchwalenie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (zmniejszenie zakresu działalności wymagającej koncesji); rozwój działań edukacyjnych (szkolenia kadry urzędniczej) oraz ogólny wzrost wrażliwości antykorupcyjnej.

Mimo tych osiągnięć pozostają jednak liczne i istotne obszary, w których nie uzyskano postępu w zakresie przeciwdziałania korupcji. Wymienić tu należy w szczególności: brak praktyk ograniczających ryzyko korupcji w działaniu urzędów skarbowych (przepisy prawa pozwalają na duży zakres dowolności w podejmowaniu rozstrzygnięć skarbowych); utrzymywanie się mechanizmów korupcjogennych w prywatyzacji (zwłaszcza brak systemu obiektywnej weryfikacji wycen prywatyzowanego majątku); możliwość sponsorowania Policji przez podmioty prywatne, m.in. fundacje i stowarzyszenia osób prywatnych; brak dostatecznej troski o przeciwdziałanie zjawiskom konfliktu interesów; niedocenianie potrzeby systemowej kontroli wewnętrznej; brak poprawy jakości tworzonego prawa.

Podsumowanie

Kontynuowanie badań kontrolnych ukierunkowanych na obszary zagrożone korupcją od ponad pięciu lat pozostaje, zgodnie z oczekiwaniami wyrażanymi przez parlament i opinię społeczną, jednym z priorytetów kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli. Potwierdza to fakt, iż podejście Izby do ograniczenia korupcji w Polsce nie ma charakteru akcyjnego, lecz jest systematyczne, podlega określonej strategii, ukierunkowane jest na podnoszenie skuteczności kontroli zjawisk korupcyjnych. Przy każdej podejmowanej kontroli rozważany jest stopień ryzyka korupcyjnego według jednolitej me-

todyki. Parlament i opinia publiczna dysponuje okresowymi udokumentowanymi analizami zagrożenia korupcją, wraz z propozycjami adekwatnych rozwiązań antykorupcyjnych. Warto tu przypomnieć wypowiedź prezesa NIK: "Stałym przedmiotem zainteresowania Izby pozostaje przeciwdziałanie patologiom, wpływającym destrukcyjnie na struktury państwowe i społeczne, takim jak np. korupcja. Kontynuacja określonych ciągów tematycznych kontroli ma ten walor, że umożliwia obserwację nie pojedynczych faktów, lecz zjawisk lub procesów rozciągniętych w czasie. Pogłębiona analiza tych procesów pozwala wskazać zarysowujące się tendencje, określić zakres i charakter zagrożeń oraz okoliczności sprzyjające ich istnieniu, co z kolei stwarza szansę na skuteczność walki z owymi zagrożeniami"¹⁶.

mgr Alina Hussein doradca prezesa NIK



¹⁶ M. Sekuła: Najwyższa Izba Kontroli – kontynuacja i nowe wyzwania, "Kontrola Państwowa" nr 1/2004, s. 10.

USTALENIA NIEKTÓRYCH KONTROLI

Wiesław Kurzyca Jan Białecki Arkadiusz Tulpan

ZAMÓWIENIA PUBLICZNE NA BUDOWĘ SYSTEMU INFORMATYCZNEGO CENTRALNEJ EWIDENCJI POJAZDÓW I KIEROWCÓW

W 2004 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę doraźną postępowań o zamówienia publiczne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA), dotyczących systemu informatycznego Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (CEPiK). Zamówienia obejmowały usługi z zakresie doradztwa i nadzoru nad wdrażaniem projektu oraz wykonanie, wdrożenie i rozwój systemu CEPIK.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła, pod względem legalności, celowości i rzetelności, przeprowadzone przez MSWiA w 2000 r. postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na opracowanie dokumentacji technicznej na budowę i wdrożenie systemu CEPiK oraz na nadzór autorski nad projektem budowy i wdrożenia wymienionego systemu. Negatywną ocenę otrzymała również realizacja, pod względem rzetelności i gospodarności, umów zawartych przez MSWiA w 2000 r. z firmą Infovide Sp. z o.o., wyłonioną w powyższym postępowaniu.

Negatywnie ocenione zostało także, pod względem legalności i rzetelności, przeprowadzone przez MSWiA w 2003 r. główne postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie, wdrożenie oraz obsługę eksploatacyjną i rozwój systemu CEPiK – w wyniku którego MSWiA zawarło umowę z firmą Softbank SA.

Ponadto negatywna ocena Izby, pod względem legalności i rzetelności, dotyczyła przeprowadzonego przez MSWiA w 2004 r. postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie usług nadzoru inwestorskiego i wsparcia, na budowę i wdrożenie systemu CEPiK oraz opracowanie koncepcji technicznej podsystemu Cep-764 – w wyniku którego MSWiA zawarło kolejną umowę z firmą Infovide SA.

We wszystkich prowadzonych postępowaniach wystąpiły naruszenia ustawy o zamówieniach publicznych, a w dwóch z nich były one na tyle poważne, iż umowy zawarte w rezultacie prowadzonych postępowań należało uznać za nieważne. Realizując dwie umowy – o doradztwo i nadzór autorski nad wdrażaniem systemu – MSWiA dopuściło do błędów, których skutkiem było niegospodarne wydanie środków publicznych w wysokości przekraczającej 2,5 mln zł. Ponadto stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przestrzegania przepisów o ochronie informacji niejawnych, polegające na tym, iż w czasie realizacji umowy o świadczenie nadzoru autorskiego nad wdrażaniem systemu CEPiK wyłoniona w postępowaniu firma nie miała wymaganego umową "Świadectwa bezpieczeństwa przemysłowego".

W konsekwencji stwierdzonych nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli zwróciła się z wnioskiem do ministra spraw wewnętrznych i administracji o podjęcie działań w celu odzyskania od firmy Infovide SA wypłaconych na jej rzecz środków finansowych w sposób nielegalny, niegospodarny i niecelowy. NIK wnosiła także o podjecie działań mających na celu rozwiazanie umowy o nadzór inwestorski ze spółka Infovide SA z uwagi na to, iż została ona wyłoniona w postepowaniu przeprowadzonym z naruszeniem przepisów ustawy o zamówieniach publicznych (dalej u.z.p.), które miało wpływ na wybór oferenta. Kolejne wnioski NIK dotyczyły potrzeby sprawowania skutecznego nadzoru nad budową i wdrożeniem oraz obsługa eksploatacyjna i rozwojem systemu CEPiK oraz nad przestrzeganiem przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych w komórkach organizacyjnych MSWiA. W treści wystapienia pokontrolnego NIK sformułowała także ocenę wskazującą na niezasadność zajmowania stanowiska przez osobę sprawującą funkcję dyrektora Departamentu Rejestrów Państwowych MSWiA, z uwagi na podejmowane przez nia działania nielegalne i niecelowe, czego skutkiem była niegospodarność w wydatkowaniu środków publicznych przez MSWiA.

Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na opracowanie dokumentacji technicznej na budowę i wdrożenie systemu CEPiK oraz pełnienie nadzoru autorskiego nad projektem budowy i wdrożenia tego systemu

W październiku 2000 r. w MSWiA zaakceptowano wniosek o przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na zasadach szczególnych w trybie przetargu nieograniczonego na:

- opracowanie dokumentacji technicznej na budowę i wdrożenie Systemu Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców;
 - nadzór autorski nad projektem budowy i wdrożenia systemu CEPiK.

Zgodnie z opisem przedmiotu zamówienia, zawartym we wniosku o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na zasadach szczególnych

i w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, od oferenta oczekiwano przedstawienia koncepcji realizacji prac dotyczących budowy i wdrożenia systemu CEPiK oraz koncepcji prowadzenia nadzoru autorskiego nad jego budową i wdrożeniem.

W wymienionym wniosku nierzetelnie uzasadniono konieczność przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na zasadach szczególnych. Polegało to na stwierdzeniu, że wykonanie przedmiotu zamówienia wiąże się z dostępem do systemu informatycznego służącego do przekazania informacji niejawnych. Jednak odpowiedni przepis wspomnianego regulaminu udzielania zamówień publicznych na zasadach szczególnych w MSWiA stanowił, iż zamówienia publiczne na zasadach szczególnych¹ mogą być realizowane, gdy w grę wchodzi "budowa, zarządzanie, konserwacja systemów i sieci telekomunikacyjnych oraz teleinformatycznych służących do przekazywania informacji niejawnych". Zakres prac objęty omawianym postępowaniem o zamówienie publiczne nie obejmował budowy, zarządzania, konserwacji systemów i sieci telekomunikacyjnych oraz teleinformatycznych, lecz wyłącznie przedstawienie koncepcji realizacji prac dotyczących budowy i wdrożenia systemu CEPiK oraz koncepcji prowadzenia nadzoru autorskiego nad jego budową i wdrożeniem. Najwyższa Izba Kontroli oceniła zatem, że zastosowanie zasad szczególnych w przedmiotowym postępowaniu było nielegalne.

MSWiA zaprosiło do udziału w omawianym przetargu nieograniczonym 10 firm, przesyłając im ogłoszenia o przetargu nieograniczonym oraz specyfikację istotnych warunków zamówienia. Zaproszenie do udziału w przetargu nieograniczonym limitowanej liczby firm naruszało art. 28 ust. 2 ustawy z 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych², który stanowił, że w przetargu nieograniczonym oferty mogą złożyć wszyscy dostawcy lub wykonawcy, którzy chcą wziąć w nim udział. Ograniczenie liczby firm zaproszonych do udziału w przetargu nieograniczonym pozbawiło zamawiającego możliwości wyboru najkorzystniejszej oferty.

Spośród 10 firm zaproszonych do udziału w przetargu tylko dwie firmy, tj. Infovide Sp. z o.o. i Hogart złożyły oferty, które znacznie różniły się pod względem ceny na korzyść spółki Infovide. Komisja przetargowa wybrała na wykonawcę przedmiotu zamówienia Infovide Sp. z o.o., która zaproponowała wykonanie dokumentacji technicznej systemu CEPiK za kwotę netto 990 tys. zł (niższą o 61% od oferty firmy Hogart) i pełnienie nadzoru autorskiego za dzienną stawkę wynagrodzenia jednego konsultanta 2600 zł netto (niższą od oferty firmy Hogart o 253%).

Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że firma Infovide Sp. z o.o. została wyłoniona w omawianym postępowaniu o zamówienie publiczne z naruszeniem przepisów u.z.p. i aktów wykonawczych do tej ustawy, które to naruszenia miały wpływ na wynik postępowania. W związku z tym umowy zawarte pomiędzy ministrem spraw wewnętrznych i administracji a firmą Infovide Sp. z. o.o. należało uznać za nieważne.

¹ DzUrz MSWiA nr 2, poz. 18.

² DzU nr 109, poz. 524, ze zm.

Realizacja umowy na opracowanie dokumentacji technicznej na budowę i wdrożenie systemu CEPiK

Szczegółowy zakres rzeczowy prac dotyczący sporządzenia dokumentacji technicznej na budowę i wdrożenie systemu CEPiK obejmował opracowanie następujących dokumentów:

- studium przedsięwzięcia na budowę i wdrożenie systemu Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców;
 - dokumentacji analityczno-konstrukcyjnej wykonania systemu;
 - propozycji finansowania przedsięwzięcia ze środków pozabudżetowych;
 - specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

Termin wykonania przedmiotu umowy strony ustaliły na 15 grudnia 2000 r., co oznaczało, iż realizacja umowy miała nastąpić w ciągu 4 dni. Biegły w zakresie projektów informatycznych powołany przez Najwyższą Izbę Kontroli stwierdził, że przedmiot umowy był możliwy do pełnego wykonania w ciągu 3 miesięcy przez siedmioosobowy zespół składający się z następujących specjalistów: główny architekt, ekspert z zakresu zarządzania projektem, analityk systemowy, projektant baz i hurtowni danych (2 osoby), projektant architektury technicznej i ekspert ds. bezpieczeństwa. MSWiA złożyło wyjaśnienia w tej kwestii, w których wyraziło przypuszczenie, iż spółka Infovide mogła podjąć ryzyko biznesowe, przygotowując się dużo wcześniej do wykonania przedmiotu zamówienia, bez gwarancji, że zostanie zwycięzcą przetargu. Wyjaśnienia te nie zabrzmiały przekonująco, zwłaszcza że samo ogłoszenie postępowania nastąpiło 20 października 2000 r., zatem niedługo przed jego rozstrzygnięciem.

22 grudnia 2000 r. MSWiA odebrało protokolarnie dokumentację techniczną będącą przedmiotem umowy, stwierdzając przy tym, że Infovide Sp. z o.o. zlecone prace wykonała zgodnie z zawartą umową. Za wykonane prace MSWiA wypłaciło 10 stycznia 2001 r. firmie Infovide Sp. z o.o. wynagrodzenie w kwocie 1,2 mln zł brutto.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że MSWiA nie dokonało rzetelnego odbioru wykonanych prac, ponieważ – zgodnie z opinią biegłego powołanego przez NIK – zawartość merytoryczna poszczególnych opracowań budziła zasadnicze zastrzeżenia. Między innymi w studium przedsięwzięcia budowy i wdrożenia systemu CEPiK nie zawarto analizy stanu docelowego systemu, szacunku niezbędnych nakładów, analizy potencjalnych zagrożeń oraz organizacji zarządzania przedsięwzięciem, czyli zagadnień, które powszechnie traktuje się jako integralny element każdego studium przedsięwzięcia.

Szczególnie wiele zastrzeżeń budził układ i treść opracowania pt. "Dokumentacja analityczno-konstrukcyjna wykonania systemu". Różniło się ono istotnie od stan-

dardowych dokumentów o podobnym charakterze, ponieważ brakowało w nim m.in. pełnego ogólnego modelu wymagań w zakresie funkcjonalności systemu, migracji danych, bezpieczeństwa i wydajności systemu, ogólnej koncepcji i architektury systemu, przebiegu prac i zarządzania przedsięwzięciem oraz rozwoju i utrzymania systemu. Specyfikacja istotnych warunków zamówienia odnosiła się wyłącznie do aspektów proceduralnych i formalnych, a nie do treści i układu tego rodzaju opracowania, co oznacza, że jego przygotowanie byłoby właściwe przez wyspecjalizowaną komórkę MSWiA, a nie przez firmę doradczą.

Ponadto odebrane przez MSWiA prace zawierały w poszczególnych opracowaniach przedruki tych samych fragmentów tekstu, natomiast propozycja finansowania przedsięwzięć ze środków pozabudżetowych zawierała wariant, który Infovide oceniła jako niemożliwy do zastosowania w aktualnej sytuacji prawnej. Przedstawienie takiego wariantu finansowania przedsięwzięcia było niezgodne z zakresem rzeczowym prac, według którego firma Infovide Sp. z o.o. miała obowiązek zaproponować sposób finansowania przedsięwzięcia na podstawie wiedzy o funkcjonujących oraz przewidywanych przepisach prawa. Konsekwencją nierzetelnego odbioru prac będących przedmiotem umowy przez MSWiA było niegospodarne wydanie kwoty 1,2 mln zł.

Zawarcie umowy o uzupełnienie i rozszerzenie opracowania dokumentacji technicznej na budowę i wdrożenie systemu CEPiK oraz jej realizacja

Po pospiesznym zawarciu i realizacji umowy ze spółką Infovide pod koniec 2000 r. MSWiA nie podejmowało dalszych działań w sprawie systemu CEPiK przez następne dwa lata. Ministerstwo wróciło ponownie do sprawy w listopadzie 2002 r., udzielając zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki firmie Infovide SA na uzupełnienie i rozszerzenie opracowania dokumentacji technicznej na budowę i wdrożenie systemu CEPiK. Strony umowy ustaliły wynagrodzenie za wykonanie przedmiotu umowy w kwocie 198 tys. zł netto (wynagrodzenie brutto wyniosło 241,6 tys. zł). Kwota netto wynagrodzenia stanowiła 20% wartości zamówienia podstawowego, tj. ustalonego w umowie, i było to maksimum jakie zamawiający mógł przyjąć dla zachowania ustawowego wymogu przeprowadzenia postępowania w trybie z wolnej ręki.

W zakresie rzeczowym, określonym w załączniku do umowy, strony ustaliły, że w ramach umowy zostanie opracowany dokument pn. "Koncepcja architektury Systemu Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (CEPiK)", w skład którego wejdą następujące opracowania: ogólna koncepcja systemu, dokumentacja analityczno-projektowa jego wykonania, zalecenia sposobu organizacji i zarządzania przedsięwzięciem.

Kontrola wykazała, że na podstawie omawianej umowy MSWiA zleciło firmie Infovide opracowanie tych samych zagadnień merytorycznych, które wcześniej zostały zlecone, odebrane i opłacone w ramach opracowań stanowiacych realizacje umowy z 11 grudnia 2000 r. Biegły powołany przez NIK w swojej opinii i sprawozdaniu stwierdził, że: "...treść ww. dokumentów w wielu przypadkach stanowi powielenie czesto dokładne przepisanie znacznej cześci treści opracowania bedacego rezultatem umowy nr 23/1/CEPiK/MSWiA/00 z dn. 11.12.2000 r. Zastrzeżenie to odnosi się głównie do rozdziału IV (s. 41-78) tego opracowania. Za oryginalne i wartościowe oraz rzeczywiście uzupełniające uznać należy tylko te rozwiązania i zagadnienia przedstawione w ww. dokumentach, które odnosza się do infrastruktury integracyjnej (broker integracyjny, system sterowania procesem, serwer usług), architektury portali, przebiegu prac i organizacji przedsiewziecia oraz rozwoju i utrzymania systemu oraz produktów podsystemu. [...] Stwierdzić jednak należy również, że w obu omawianych dokumentach – w 'Ogólnej koncepcji systemu CEPiK' oraz 'Koncepcji architektury systemu CEPiK' powtarza się znaczna część treści (odpowiednio rozdziały 3 i 4)".

Niezależnie od negatywnej oceny merytorycznej opracowań odebranych przez MSWiA w ramach poprzedniej umowy, Najwyższa Izba Kontroli uznała za niecelowe zlecenie firmie Infovide SA w kolejnej umowie opracowania tych samych zagadnień merytorycznych, które zostały już raz zlecone, odebrane i opłacone. Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że MSWiA dokonało nierzetelnego odbioru prac wykonanych w ramach umowy, a wydanie środków w kwocie 241,6 tys. zł brutto przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji było niegospodarne.

Realizacja umowy o świadczenie usług nadzoru autorskiego nad budową i wdrożeniem systemu CEPiK

Przedmiotem umowy zawartej pomiędzy ministrem spraw wewnętrznych i administracji a firmą Infovide Sp. z o.o. w grudniu 2000 r. było świadczenie usług polegających na sprawowaniu nadzoru autorskiego nad budową i wdrożeniem systemu Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców. W załączniku do umowy strony określiły zakres rzeczowy prac, w którym zapisano, że nadzór autorski nad budową i wdrożeniem systemu CEPiK będzie polegał na nadzorze merytorycznym oraz nadzorze menedżerskim. W wykazie zadań firmy Infovide Sp. z o.o. w ramach nadzoru merytorycznego i menedżerskiego nad pracami wykonywanymi przez firmę wyłonioną w przetargu na realizację systemu CEPiK i zamawiającego, wpisano m.in. zadanie: "ogłoszenie przetargu na budowę i wyłonienie firmy realizującej system CEPiK".

Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że zlecenie firmie Infovide Sp. z o.o. wymienionego zadania było nielegalne i niecelowe, bowiem do obowiązku zamawiającego należy udzielenie zamówienia publicznego i przeprowadzenie postępowania w celu jego udzielenia według przepisów ustawy o zamówieniach publicznych. Ustawa nie zezwala podmiotowi nieudzielającemu zamówienia publicznego na sprawowanie nadzoru w jakiejkolwiek formie nad postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego, w tym nadzorowanie takiej czynności zamawiającego, jak ogłoszenie przetargu.

Pełniący obowiązki dyrektora DRP MSWiA 1 lipca 2003 r. wezwał firmę Infovide SA do świadczenia usług polegających na sprawowaniu nadzoru autorskiego nad budową i wdrożeniem systemu CEPiK, mimo że umowa z wykonawcą systemu (firmą Softbank SA) została zawarta dopiero 28 października 2003 r. Zatem od 1 lipca do 27 października firma Infovide SA nie mogła realizować zadań nadzoru autorskiego nad budową i wdrożeniem systemu według zakresu rzeczowego prac określonego w załączniku do umowy, ponieważ w tym okresie nie były prowadzone przez wykonawcę systemu żadne prace dotyczące budowy i wdrożenia systemu CEPiK.

Podczas kontroli ustalono, że od 1 lipca do 27 października 2003 r., firma Infovide SA wykonała m.in. prace przygotowawcze i konsultacyjne, opracowania, wizytacje wybranych wydziałów komunikacji, analizy problemów i zagrożeń projektu CEPiK oraz prace administracyjno-biurowe.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że wykonane prace były niezgodne z przedmiotem zawartej umowy, ponieważ nie dotyczyły sprawowania nadzoru autorskiego nad budową i wdrożeniem systemu Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców. W związku z tym NIK uznała wypłacenie przez MSWiA firmie Infovide SA wynagrodzenia za prace konsultantów wykonane od 1 lipca do 27 października 2003 r., w kwocie 992 tys. zł brutto, za bezpodstawne, niecelowe i niegospodarne.

Ponadto, w okresie od 1 lipca do 11 grudnia 2003 r. przy realizacji umowy pracowało 2 konsultantów stażystów z firmy Infovide SA, co było niezgodne z zawartą umową. NIK uznała zatem wypłacenie przez MSWiA firmie Infovide SA wynagrodzenia za prace tych dwóch konsultantów, w kwocie 136 tys. zł brutto, za nielegalne, niecelowe i niegospodarne.

W ramach przedmiotowej umowy zleceniobiorca, mający świadectwo bezpieczeństwa przemysłowego, zobowiązał się do ochrony wszystkich informacji stanowiących tajemnicę państwową i służbową przekazywaną przez zleceniodawcę w celu realizacji umowy zgodnie z ustawą z 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych³. Kontrola wykazała, że Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego wyda-

³ Art. 65 ust. 1 i 1a ustawy z 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (t.j. DzU nr 11, poz. 95, ze zm.) stanowi: "*Przedsiębiorca, jednostka naukowa lub badawczo-rozwojowa, ubiegający się o zawarcie lub wykonujący umowę związaną z dostępem do informacji niejawnych, zwaną dalej 'umową'*,

ła firmie Infovide SA świadectwo bezpieczeństwa przemysłowego 12 grudnia 2003 r., tj. po terminie realizacji przedmiotowej umowy. Wobec powyższego, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji naruszyło postanowienia umowy przez to, iż nie wyegzekwowało posiadania przez firmę Infovide SA wymaganego świadectwa bezpieczeństwa przemysłowego.

Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie, wdrożenie oraz obsługę eksploatacyjną i rozwój systemu informatycznego Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców

W maju 2003 r. minister spraw wewnętrznych i administracji podjął decyzję o wszczęciu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na zasadach szczególnych na wykonanie, wdrożenie oraz obsługę eksploatacyjną i rozwój systemu informatycznego Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców – CEPiK. Łączny koszt przedmiotu zamówienia oszacowano na kwotę 330 mln zł. Termin realizacji zamówienia określony został od dnia zawarcia umowy do 31 grudnia 2009 r.

Dyrektor generalny MSWiA powołał dziewięcioosobową komisję przetargową pod przewodnictwem p.o. dyrektora Departamentu Rejestrów Państwowych MSWiA do przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie przedmiotowego zamówienia. Skład komisji przetargowej był zmieniany dwukrotnie we wstępnej fazie przetargu. Szczególnie istotna była zmiana jej przewodniczącego, która nastąpiła po otwarciu ofert. Przewodniczący komisji przetargowej zwrócił się do dyrektora generalnego MSWiA o wyłączenie go z udziału w dalszych pracach komisji, uzasadniając to pozostawaniem w takim stosunku do jednego z oferentów, że mogłoby to budzić uzasadnione wątpliwości co do jego bezstronności. Należy przy tym zauważyć, iż przewodniczący komisji wiedział od około dwóch miesięcy, tzn. od czasu gdy zainteresowani pobrali specyfikację istotnych warunków zamówienia, które firmy są zainteresowane zamówieniem. Przyznając się w wielu wyjaśnieniach do znajomości rynku informatycznego, mógł przewidywać z dużą dozą prawdopodobieństwa, którzy z potencjalnych oferentów rzeczywiście złożą oferty.

Funkcję przewodniczącego komisji objął podsekretarz stanu w MSWiA, który dotychczas nadzorował prowadzone postępowanie. Swój wniosek do ministra o po-

albo wykonujący zadania na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa, związane z dostępem do informacji niejawnych, mają obowiązek ochrony tych informacji. W przypadku gdy z wykonaniem umowy lub zadania, o których mowa w ust. 1, łączy się dostęp do informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową, przedsiębiorca, jednostka naukowa lub badawczo-rozwojowa są obowiązani uzyskać świadectwo bezpieczeństwa przemysłowego [...]".

wołanie go na tę funkcję uzasadnił następująco: "Aktualnie poza osobami będącymi członkami komisji jestem osobą najlepiej zorientowaną w przedmiotowej sprawie. Jednocześnie toczące się lub będące w przygotowaniu inne postępowania przetargowe powodują znaczne obciążenie zespołu, co uniemożliwia wytypowanie innej osoby w celu dalszego prowadzenia tematu CEPiK".

Ponadto, na mocy decyzji ministra spraw wewnętrznych i administracji, wydanej na wniosek podsekretarza stanu w MSWiA, oraz decyzji dyrektora generalnego MSWiA pozbawiono prawa głosu członka komisji przetargowej wyznaczonego na sekretarza komisji, czym naruszono art. 20a ust. 3 ustawy z 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych. Przepis ten stanowi, że członkowie komisji przetargowej przygotowują i przeprowadzają postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, w szczególności dokonują oceny, czy dostawcy lub wykonawcy spełniają wymagane warunki, oceniają oferty oraz proponują wybór oferty najkorzystniejszej.

Specyfikacja istotnych warunków zamówienia, zatwierdzona w lipcu 2003 r., została pobrana przez 84 firmy. Do przedmiotowej specyfikacji uczestnicy postępowania złożyli ogółem 738 pisemnych zapytań, a zamawiający (MSWiA) w okresie 8 sierpnia – 4 września 2003 r. udzielił pisemnych wyjaśnień. Pytania odnosiły się do wymogów formalnych, jak również rozwiązań technicznych określonych w specyfikacji.

W ramach jednej z odpowiedzi zamawiający zmienił pkt G.4 specyfikacji, obniżając wymaganą zdolność kredytową oferentów ze 100% ceny ofertowej do 60% ceny ofertowej, dostosowując tym samym warunki do ówczesnych zdolności finansowych późniejszego zwycięzcy przetargu, firmy Softbank SA.

Istotną nieprawidłowością stwierdzoną podczas kontroli omawianego przetargu było zaangażowanie przez MSWiA pracowników firmy Infovide SA jako konsultantów współpracujących z komisją przetargową (w ramach realizacji umowy na sprawowanie nadzoru autorskiego), pomimo że nie zostali oni powołani do prac w komisji w charakterze biegłych (rzeczoznawców), co stanowi jedyną dopuszczalną formę uczestnictwa w pracach komisji przetargowej poza ścisłym składem jej członków.

Konsultanci firmy Infovide SA wykonali m.in. następujące prace:

- przygotowywanie odpowiedzi na pytania oferentów dotyczące zakresu zmian w systemie, wynikających ze zmian prawa;
- przygotowanie dokumentu pt.: "Zestawienie zobowiązań zamawiającego i zobowiązań dostawcy wynikające ze specyfikacji istotnych warunków zamówienia";
- sporządzenie informacji dotyczącej kwestii związanych z oferowanym formatem danych przekazywanych do Centralnej Ewidencji Pojazdów w ofercie firmy Comarch SA;
- przygotowanie raportu z przeglądu zgodności ofert z wymaganiami technicznymi specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ).

W dokumencie sporządzonym przez konsultanta firmy Infovide SA w okresie przed otwarciem ofert przetargowych (w lipcu i sierpniu 2003 r.) pn. "Ocena proble-

mów i zagrożeń z raportów miesiecznych CEPiK" zapisano m.in.: "Obecnie osoby działają w ramach zatwierdzonej struktury organizacyjnej projektu CEPiK, wspólna z Softbankiem. Zawiera ona wykaz zadań dla członków danego zespołu, co stanowi istotna informacie dla osób zaangażowanych w prace ze strony MSWiA. Ponadto, odbywaja się cykliczne spotkania w podprojekcie SI CEPiK, gdzie omawiane są postepy prac w poszczególnych watkach oraz wyjaśnienia i uzgodnienia bieżacych zadań [...]" oraz: "Obecnie rozpoczał się drugi miesiąc prac, obserwacja dotychczasowych prac firmy Softbank sugeruje, iż firma ta nie jest dostatecznie przygotowana do prowadzenia. Skutkuje to istotnymi opóźnieniami w pracach, dostarczane produkty charakteryzują się b. niską jakością. W związku z tym na stronę MSWiA został przerzucony ciężar wzmożonej kontroli jakości, co może mieć miejsce m.in. dzieki wsparciu, jakie świadczy firma Infovide" [...]. Powyższe, jak i inne zapisy z raportów sporządzanych przez konsultantów Infovide wskazują, iż w miesiącach poprzedzających oficjalne otwarcie ofert spółka Softbank SA, późniejszy zwyciezca przetargu, była traktowana przez wspomniana grupe konsultantów w sposób sugerujacy jej trwajaca już wówczas i przyszła współprace z MSWiA przy wdrażaniu projektu systemu CEPiK.

Oferty na wykonanie przedmiotu zamówienia złożyło we wrześniu 2003 r. pięć firm:

- Konsorcjum Comarch SA., cena ofertowa 245 mln zł netto oferta oznaczona została numerem "1";
 - ComputerLand SA 325 mln zł oferta nr "2";
 - Softbank SA 188,9 mln zł oferta nr "3";
 - Konsorcjum Emax SA 330 mln zł oferta nr "4";
 - IBM Polska Sp. z o.o. 359 mln zł oferta nr "5"

Komisja przetargowa dokonała otwarcia ofert w dniu ich złożenia, a w kilka dni później dyrektor Biura Administracyjno-Gospodarczego (BAG) MSWiA wezwał pięciu oferentów, tj. firmy ComputerLand SA, Softbank SA, Konsorcjum Emax SA, IBM Polska Sp. z o.o. i Konsorcjum Comarch SA do złożenia oświadczeń dotyczących pozostawania w stosunku zależności lub dominacji, w rozumieniu ustawy z 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi⁴, z innymi uczestnikami postępowania oraz osobami po stronie zamawiającego biorącymi udział w postępowaniu. W wezwaniach skierowanych do pięciu oferentów nie wymieniono trzech pracowników firmy Infovide SA, mimo iż brali oni udział w postępowaniu po stronie zamawiającego w charakterze konsultantów. Brak informacji o tych pracownikach w powyższych pięciu wezwaniach uniemożliwił oferentom złożenie wspomnianych oświadczeń w odniesieniu do wszystkich osób biorących udział w postępowaniu po stronie zamawiającego.

⁴ DzU z 2002 r., nr 49, poz. 447.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że dopuszczenie pracowników firmy Infovide SA do prac komisji przetargowej było naruszeniem art. 20a ust. 2 u.z.p., który stanowi, że: "inne osoby mogą uczestniczyć w pracach komisji jedynie w charakterze biegłych (rzeczoznawców)". W roli, w jakiej występowali wspomniani konsultanci, stali się faktycznymi uczestnikami procesu przetargowego, mającymi wpływ na wiele cząstkowych decyzji zapadających w trakcie postępowania – bez formalnych ani faktycznych gwarancji ich bezstronności.

Ocenianie poszczególnych ofert odbywało się także w sposób odbiegający od ogólnie przyjętych standardów rzetelności i przejrzystości postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Według jednego z protokołów (z 30 września 2003 r.), w trakcie posiedzenia komisji przetargowej: "Przewodniczący poprosił członków komisji o wpisanie punktów dla kryteriów oceny dla każdej oferty, przyjmując za punkt odniesienia przy ocenie ofert zapisy zawarte w ofercie najtańszej. Pan przewodniczący poprosił [następnie] sekretarza komisji przetargowej o wyliczenie punktów dla każdej ocenianej oferty w oparciu o punktację przez członków komisji". Oznaczało to, że zapisy w ofercie jednego z oferentów – nawiasem mówiąc późniejszego zwycięzcy przetargu – miały posłużyć jako probież oceny pozostałych ofert. Takie postępowanie stanowiło naruszenie zasady równego traktowania podmiotów, które złożyły oferty.

Efektem przyjętych reguł oceny ofert było uzyskanie przez zwycięską firmę Softbank SA przewagi niemal 15 punktów nad następnym oferentem, podczas gdy różnice między pozostałymi wynosiły niecałe 3 i nieco ponad 3 punkty. W dalszej fazie postępowania wspomniana przewaga jednej firmy nad pozostałymi została skorygowana przez obniżenie oceny firmie Softbank w kilku cząstkowych kategoriach i podwyższenie oceny jednemu z pozostałych oferentów. Obniżenie oceny oferty firmy Softbank SA polegało między innymi na nieprzyznaniu jej żadnego punktu w niektórych ocenianych kategoriach. W rezultacie była to jedyna firma, której nie przyznano żadnych punktów w aż 5 kryteriach oceny, w tym w tak kluczowych, jak:

- sposób realizacji przedsięwzięcia ocenie podlegały skuteczność i jakość zaproponowanej formy organizacji oraz wynikające dla zamawiającego skutki w zakresie przyszłych kosztów i zasobów niezbędnych do realizacji przedsięwzięcia;
- usługi serwisowania i wsparcia ocenie podlegał sposób i poziom pomiaru oraz dokumentowanie jakości świadczonych usług;
 - bezpieczeństwo systemu.

Dziewięciu członków komisji przetargowej dokonało ostatecznie identycznych ocen ofert we wszystkich kryteriach, co polegało na przydzieleniu przez każdego członka komisji takiej samej liczby punktów w każdym kryterium oceny w odniesieniu do wszystkich ofert dopuszczonych do przetargu. Ponadto, uzasadnienia towarzyszące ocenom według każdego z kryteriów, sporządzone przez poszczególnych członków komisji, były dla poszczególnych ofert jednobrzmiące.

Przewodniczący komisji przetargowej – podsekretarz stanu w MSWiA – wyjaśniając przyczyny sporządzenia identycznych kart indywidualnej oceny ofert, stwierdził, że "złożoność przedmiotu zamówienia oraz rozpiętość zagadnień była tak wielka, że żaden z członków komisji przetargowej nie dysponował pełną wiedzą ze wszystkich dziedzin. Wobec powyższego przed podjęciem samodzielnej oceny ofert na spełnianie kryteriów oceny opisanych w SIWZ komisja zapoznała się z opiniami ekspertów oraz wysłuchała opinii członków komisji odnośnie do oceny poszczególnych kryteriów. W związku z tym ocena ofert była przedmiotem dyskusji, aby ułatwić zrozumienie poszczególnych kryteriów i nie wprowadzać innych elementów do oceny niż te z SIWZ. Przyjęto, że z ofert niepodlegających wyłączeniu, czyli spełniających wszystkie wymogi SIWZ, oferta o najniższej cenie będzie punktem odniesienia. Dyskutowano ocenę każdego kryterium z SIWZ dla każdej oferty, co mogło doprowadzić do wyrobienia jednolitego poglądu w ocenie ofert u członków komisji przetargowej".

W stosunku do tych wyjaśnień warto zauważyć trzy sprawy. Po pierwsze, wspomniani tu eksperci (czyli konsultanci z firmy Infovide SA) byli nieformalnymi uczestnikami postępowania, a z powyższego wynika, iż mieli decydujący wpływ na dokonanie ocen poszczególnych ofert. Po drugie – w nawiązaniu do stwierdzenia, iż "żaden z członków komisji przetargowej nie dysponował pełną wiedzą ze wszystkich dziedzin" należy przypomnieć, że MSWiA zamówiło kilka opracowań obejmujących całość spraw związanych z postępowaniem, za które zapłaciło firmie Infovide łącznie prawie 1,5 mln zł. Po trzecie, za nieformalne usługi świadczone przez konsultantów wymienionej firmy MSWiA zapłaciło kolejny milion złotych.

Spośród dziesięciu członków komisji przetargowej, powołanej decyzją dyrektora generalnego MSWiA, oceny ofert dokonało dziewięciu członków Komisji. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła niedokonanie oceny złożonych ofert przez jednego z członków komisji, z powodu pozbawienia go prawa głosu na mocy decyzji ministra spraw wewnętrznych i administracji, wydanej na wniosek podsekretarza stanu w MSWiA oraz decyzji dyrektora generalnego MSWiA.

Przewodniczący komisji przetargowej wystąpił 2 października 2003 r. do dyrektora BAG MSWiA o akceptację wniosku w sprawie wyboru najkorzystniejszej oferty, tj. firmy Softbank SA. We wniosku podano m.in., że "oferta [...] przedstawia najkorzystniejszy bilans ceny oraz innych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia, tj. poziomu zaproponowanych rozwiązań technicznych, organizacyjnych i jakościowych w zakresie budowy systemu CEPiK, poziomu zaproponowanych rozwiązań organizacyjnych i jakościowych w zakresie obsługi eksploatacyjnej systemu CEPiK oraz poziomu zaproponowanych rozwiązań w zakresie bezpieczeństwa systemu CEPiK". Warto przypomnieć, że za dwa spośród wymienionych zagadnień firmie Softbank SA nie przyznano żadnych punktów w ramach postępowania prze-

targowego. Dyrektor BAG MSWiA 2 października 2003 r. zatwierdził przedmiotowy wniosek oraz poinformował oferentów o wyborze oferty firmy Softbank SA.

Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie usług nadzoru inwestorskiego i wsparcia budowy, wdrożenia systemu CEPiK oraz opracowania koncepcji technicznej podsystemu Cep-764

Minister spraw wewnętrznych i administracji, na wniosek dyrektora BAG MSWiA z 9 stycznia 2004 r., zaakceptował udzielenie zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki spółce Infovide SA na świadczenie usług nadzoru inwestorskiego nad budową i wdrożeniem systemu informatycznego Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców oraz wsparcia polegającego na udziale po stronie MSWiA w pracach nad budową i rozwojem systemu, jego wdrożeniem i obsługą eksploatacyjną w ramach umowy z wykonawcą systemu, tj. firmą Softbank SA.

W uzasadnieniu wniosku o udzielenie przedmiotowego zamówienia publicznego firmie Infovide w trybie z wolnej ręki stwierdzono, iż spółka ta jest jedynym wykonawcą znającym w pełni założenia dotyczące wewnętrznej struktury systemu informatycznego CEPiK, logiki działania, wymagań w zakresie oprogramowania, struktury danych, systemu transmisji danych, mechanizmów autoryzacji użytkowników i kontroli dostępu do zasobów oraz zabezpieczenia kryptograficznego.

8 marca 2004 r. pomiędzy Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji a firmą Infovide SA zawarta została umowa w trybie z wolnej ręki na zasadach szczególnych, której przedmiotem było wykonanie dwóch niezależnych od siebie zadań: świadczenie usług nadzoru inwestorskiego na budowę i wdrożenie systemu CEPiK oraz opracowanie koncepcji technicznej podsystemu Cep-764 – o łącznej wartości zamówienia 6,2 mln zł netto.

Kontrola wykazała, że nie zaistniały okoliczności do udzielenia zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki, o których mowa w art. 71 ust. 1 pkt 1 u.z.p., ponieważ:

- firma Infovide SA nie była jedynym wykonawcą mogącym świadczyć usługi w zakresie nadzoru inwestorskiego i wsparcia budowy oraz wdrożenia systemu CEPiK, o czym świadczą ustalenia stron zapisane w umowie, dotyczące możliwości powierzenia wykonania przedmiotu umowy lub jego części podwykonawcom;
- nie można było uznać firmy Infovide SA za jedynego wykonawcę zdolnego do realizacji przedmiotu zamówienia, ponieważ na polskim rynku funkcjonowało wiele firm świadczących profesjonalne usługi informatyczne, jak chociażby te, które w 2003 r. złożyły ważne oferty na wykonanie, wdrożenie oraz obsługę eksploatacyjną i rozwój systemu informatycznego CEPiK, lub firma Hogart, która w 2000 r.

złożyła ważną ofertę na opracowanie dokumentacji technicznej na budowę i wdrożenie systemu CEPiK oraz sprawowanie nadzoru autorskiego w tym zakresie;

– nie można było także sądzić, że firma Infovide SA była jedynym wykonawcą mogącym opracować koncepcję podsystemu Cep-764, ponieważ przed udzieleniem zamówienia na realizację tego zadania MSWiA nie podjęło żadnych czynności w celu wyboru – zgodnie z u.z.p. – najkorzystniejszej oferty, co było skutkiem akceptacji przez ministra spraw wewnętrznych i administracji wniosku o udzieleniu przedmiotowego zamówienia w trybie z wolnej ręki.

Należy także odnotować, iż Departament Prawny MSWiA w piśmie skierowanym do dyrektora Biura Administracyjo-Gospodarczego MSWiA wyraził wątpliwość, czy: "spółka, której pracownicy realizowali zadania związane z opracowaniem założeń oraz projektowaniem systemu informatycznego CEPiK oraz brali udział w charakterze konsultantów/biegłych, w trakcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na budowę i wdrożenie tego systemu, może zostać upoważniona do sprawowania nadzoru inwestorskiego nad realizacją zamówienia".

Z uwagi na powyższe ustalenia Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że udzielenie zamówienia publicznego na świadczenie usług nadzoru inwestorskiego i wsparcia budowy oraz wdrożenia systemu CEPiK i opracowanie koncepcji technicznej podsystemu Cep-764 w trybie zamówienia z wolnej ręki, o wartości zamówienia ustalonej na kwotę 6,2 mln zł było nielegalne, ponieważ nie zaistniały okoliczności do zastosowania wymienionego trybu, określone w ustawie o zamówieniach publicznych. Zdaniem Izby, powyższe naruszenia przepisów u.z.p. miały decydujący wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. W związku z tym zawartą przez MSWiA umowę należało uznać za nieważną.

W omawianym postępowaniu stwierdzono jeszcze inne nieprawidłowości, o charakterze formalnym oraz merytorycznym, które także miały wpływ na ogólną, negatywną ocenę przeprowadzonego postępowania i zawartej w jego rezultacie umowy.

Wniosek o udzielenie zamówienia publicznego przedstawiony ministrowi spraw wewnętrznych i administracji był sporządzony nierzetelnie, ponieważ zapisano w nim, że Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego wydała firmie Infovide SA poświadczenie bezpieczeństwa przemysłowego "dopuszczające firmę do udziału w pracach nad systemem CEPiK związanych z przetwarzaniem informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową o klauzuli tajne", podczas gdy kontrola wykazała, że Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego wydała firmie Infovide SA świadectwo bezpieczeństwa przemysłowego, w którym stwierdziła, "że jednostka ta posiada zdolność do zapewnienia ochrony informacji niejawnych oznaczonych klauzulą 'tajne' w zakresie wykonania umowy nadzoru autorskiego nad budową i wdrożeniem do eksploatacji systemu CEPiK".

Strony określiły w omawianej umowie stawki wynagrodzenia netto pracowników merytorycznych firmy Infovide SA za osiem godzin pracy, w zależności od

zajmowanego stanowiska w wysokości od 1350 zł do 2400 zł, a ponadto, że: "Zleceniodawca zobowiązuje się do dokonania zleceń w ramach niniejszej umowy na kwotę nie mniejszą niż 3 500 000 zł (słownie: trzy miliony pięćset tysięcy złotych) netto plus należny podatek VAT [...]". Stawki wynagrodzenia ustalone w umowie i oszacowane przez biegłego przedstawiają się następująco:

Tabela 1

	Cena jednostkowa (w zł)		
Opis nazwy stawki (rola projektowa)	według umowy	według opinii i sprawozdania biegłego	Różnica (2-3)
1	2	3	4
Główny architekt, ekspert w zakresie			
zarządzania projektami	2400	1400	-1000
Zastępca kierownika projektu SI CEPiK,			
architekt, główny analityk	2100	1250	-850
Ekspert ds. bezpieczeństwa, wsparcie koordy-			
natora, wsparcie koordynatora ds. jakości	1800	1100	-700
Analityk wymagań, analityk danych i procesów	1600	1000	-600
Analityk/tester	1350	875	-475
Obsługa administracyjno-techniczna	350	360	+ 10

Według opinii i sprawozdania biegłego powołanego przez NIK, przyjęte w umowie stawki wynagrodzenia dla poszczególnych kategorii (ról projektowych) znacząco odbiegały od tych, jakie przyjmuje się zwykle dla tego typu zadań i tego rodzaju projektów na polskim rynku informatycznym.

*

W skontrolowanym przez NIK postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na budowę i wdrożenie systemu informatycznego CEPiK nieprawidłowości wystąpiły w fazie przygotowawczej do głównego przetargu, kiedy to zamówienia na usługi doradcze były prowadzone w sposób rażąco naruszający ustawę o zamówieniach publicznych, niejednokrotnie w sposób dyskwalifikujący zawarte w ich efekcie umowy. Umowy te były jednak wykonywane z uwagi na zobowiązania stron, lecz ich realizacja, z winy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, charakteryzowała się niegospodarnym wydatkowaniem środków publicznych. Główny przetarg został przeprowadzony także z wieloma nieprawidłowościami, których waga i liczba może wskazywać na jego nieuczciwe rozstrzygnięcie.

System informatyczny Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców jest pilnie potrzebny Policji i innym służbom bezpieczeństwa wewnętrznego, aby można było skutecznie zwalczać zagrożenia bezpieczeństwa pojazdów i kierowców oraz próby innych przestępstw (np. wyłudzenia ubezpieczeń). Jak dotąd system nie spełnia oczekiwań, jego budowa i wdrażanie są opóźnione i przebiegają z kłopotami. Trudno nie odnieść wrażenia, że źródłem przynajmniej części tych opóźnień i kłopotów są nieprawidłowości stwierdzone przez Najwyższą Izbę Kontroli w przeprowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych na przygotowanie, budowę i wdrożenie systemu.

mgr inż. Wiesław Kurzyca, wicedyrektor mgr inż. Jan Białecki mgr Arkadiusz Tulpan Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Państwa w NIK

Zenobia Kazimierczak

REALIZACJA PRZEZ GMINY ZADAŃ Z ZAKRESU SPRAW OBYWATELSKICH

Zakres działania samorządu terytorialnego – zgodnie z art. 166 Konstytucji RP – obejmuje ogół spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, które nie zostały zastrzeżone na rzecz innych podmiotów. Zadania własne samorządu terytorialnego obejmują zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Realizowane są przez gminy, powiaty i województwa samodzielnie, czyli bez nieuprawnionej ingerencji organów państwa, poza ingerencją o charakterze nadzoru. Obok zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego wykonują, w imieniu administracji rządowej, zadania zlecone. Zadania te mogą być nakładane na podstawie ustawy lub porozumienia pomiędzy gminą czy powiatem a organem administracji rządowej.

Zadania wynikające z ustaw: o ewidencji ludności i dowodach osobistych¹, Prawo o aktach stanu cywilnego² oraz Ordynacji wyborczej do Sejmu RP i do Senatu RP³ (w zakresie prowadzenia rejestru wyborców) gminy realizują jako zadania zlecone.

Najwyższa Izba Kontroli w 2004 r., na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK⁴, przeprowadziła w 55 gminach kompleksową kontrolę realizacji w latach 2002–2003 zadań z zakresu spraw obywatelskich. Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, kontrolę przeprowadzono pod względem legalności, gospodarności i rzetelności. Została ona podjęta z inicjatywy NIK w związku z licznymi sygnałami o nieprawidłowościach w: spisach wyborców sporządzonych w gminach na wybory samorządowe w 2002 r., realizacji przez gminy zadań z zakresu obowiązku meldunkowego w związku z orze-

¹ Ustawa z 10.04.1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (DzU z 2001 r., nr 87, poz. 960, ze zm.).

² Ustawa z 29.09.1986 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (t.j. DzU z 2004 r., nr 161, poz. 1688).

³ Ustawa z 12.04.2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP (DzU nr 46, poz. 499, ze zm.).

⁴ Ustawa z 23.12.1994 r. o NIK (DzU z 2001 r., nr 85, poz. 937, ze zm.).

czeniem Trybunału Konstytucyjnego z 27 maja 2002 r.⁵ oraz sposobie organizacji przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków zgłaszanych przez obywateli⁶.

Celem kontroli była ocena wykonywania przez gminy zadań w zakresie:

- prowadzenia ewidencji ludności, w tym w szczególności: realizacji obowiązku meldunkowego, wydawania decyzji w sprawach o wymeldowanie z urzędu lub na wniosek strony, wydawania i wymiany dowodów osobistych;
- prawidłowości sporządzania aktów stanu cywilnego, sposobu prowadzenia ksiąg stanu cywilnego, ich kontroli, przechowywania i zabezpieczenia;
- sposobu prowadzenia, udostępniania i metod aktualizacji stałego rejestru wyborców;
- przyjmowania oraz załatwiania skarg i wniosków, rzetelności i terminowości ich rozpatrywania;
- wywiązania się z obowiązków administratora danych, określonych ustawą
 z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych⁷.

Organy gmin w zakresie objętym kontrolą powinny zapewnić:

- sprawną i terminową obsługę obywateli⁸;
- warunki umożliwiające osobom niepełnosprawnym i osobom powyżej 65 roku życia obowiązkową wymianę dowodów osobistych;
- upowszechnianie informacji w zakresie obowiązujących przepisów prawa i zmian w przepisach⁹;
- stałe podnoszenie kwalifikacji pracowników urzędów w celu rzetelnego i zgodnego z obowiązującym prawem wywiązywania się z obowiązków służbowych¹⁰;
- właściwe warunki lokalowe do przechowywania dokumentów o szczególnym znaczeniu oraz zabezpieczenie ich przed kradzieżą lub zniszczeniem¹¹.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła realizację przez większość objętych kontrolą gmin zadań z zakresu spraw obywatelskich. Gminy skontrolowane to przede wszystkim gminy małe (37), z liczbą mieszkańców poniżej 10 tysięcy, w tym 35 to

⁵ Sygn. akt K 20/01 (DzU nr 78, poz. 716).

⁶ Zgłaszanych w interpelacjach poselskich, skargach kierowanych do NIK oraz do prasy.

⁷ DzU z 2002 r., nr 101, poz. 926, ze zm.

Patrz m.in.: art.5 i art.15 ustawy o pracownikach samorządowych (DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1593, ze zm.); art. 223, art. 237 k.p.a. (DzU z 2000 r., nr 98, poz. 1071, ze zm.); rozporządzenie RM w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (DzU z 2002 r., nr 5, poz. 46).

Patrz m. in.: art. 24, art. 25 i art. 54 ustawy o ochronie danych osobowych (DzU z 2002 r., nr 101, poz. 926, ze zm.); art. 3 §3 ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (DzU z 1964 r., nr 9, poz. 59, ze zm.).

Patrz: art. 15 ustawy o pracownikach samorządowych; art. 6 ust. 2 "Europejskiej karty samorządu terytorialnego" (DzU z 1994 r., nr 124, poz. 607).

Patrz m.in.: art. 26, art. 36-39 ustawy o ochronie danych osobowych; art. 24 ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego; §17 rozporządzenia MSWiA w sprawie szczegółowych zasad sporządzania aktów stanu cywilnego, sposobu prowadzenia ksiąg stanu cywilnego, ich kontroli, przechowywania i zabezpieczenia (DzU z 1998 r., nr 136, poz. 884, ze zm.).

gminy wiejskie. Większość nieprawidłowości w zakresie objętym kontrolą stwierdzono w małych, wiejskich gminach. Były one skutkiem nierzetelności działania organów samorządowych oraz nieprzestrzegania przepisów prawa. Bazy danych: ewidencja ludności, rejestr wyborców, ewidencja wydanych i utraconych dowodów osobistych, księgi stanu cywilnego – nie odpowiadały wymaganiom określonym przepisami prawa. Stwierdzone (w 63,6% gmin objętych kontrolą) nieprawidłowości w prowadzeniu i aktualizacji stałego rejestru wyborców utrudniały – zdaniem NIK – przekazanie Państwowej Komisji Wyborczej rzetelnych danych o liczbie wyborców, sporządzenie prawidłowych spisów wyborców i sprawne przeprowadzenie wyborów. Organy gmin nie zapewniły również warunków do zabezpieczenia zgromadzonych danych osobowych przed zniszczeniem, utratą i dostępem osób trzecich. Względy natury organizacyjno-finansowej, co podnosili w swoich wyjaśnieniach wójtowie (burmistrzowie, prezydenci), nie stanowią – zdaniem NIK – usprawiedliwienia dla sprzecznego z prawem gromadzenia i przetwarzania danych osobowych w gminach.

Sprawy dotyczące ewidencji ludności regulują przepisy ustawy z 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych. W większości skontrolowanych gmin¹² ewidencja ludności prowadzona była zarówno w systemie informatycznym, jak i kartotecznym¹³, podczas gdy art. 44a ust. 1 ustawy zobowiązuje gminy do prowadzenia ewidencji ludności w systemie informatycznym¹⁴. Stan ten był między innymi wynikiem braku spójności pomiędzy przepisami ustawy a przepisami rozporządzenia MSWiA w sprawie trybu przekazywania danych pomiędzy organami prowadzącymi ewidencję ludności¹⁵. Rozporządzenie bowiem zobowiązuje każdą gminę, bez względu na to w jakim systemie prowadzi ewidencję ludności, do przekazywania danych do innych gmin w formie indywidualnej karty osobowej mieszkańca (dalej KOM)¹⁶, która jest podstawowym elementem ewidencji ludności prowadzonej w systemie kartotecznym.

¹² Dotyczy 48 gmin.

¹³ W 7 gminach ewidencja prowadzona była wyłącznie w systemie kartotecznym.

¹⁴ Zmieniając (ustawą z 11.04.2001 r. o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz ustawą o działalności gospodarczej – DzU nr 43, poz. 476) z dniem 27.05.2001 r. ustawę o ewidencji ludności i dowodach osobistych określono, że zbiory meldunkowe oraz zbiory wydanych dowodów osobistych, prowadzone w systemie kartotecznym w dniu wejścia w życie ustawy, mogą być nadal prowadzone w tym systemie, nie dłużej jednak niż do 31.12.2005 r.

Dotyczy rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych z 20.12.2002 r. w sprawie trybu przekazywania pomiędzy organami prowadzącymi ewidencję ludności oraz powiadamiania o nadaniu numeru PESEL (DzU nr 236, poz. 1996, ze zm.).

¹⁶ Zgodnie z rozporządzeniem ministra spraw wewnętrznych i administracji z 24.12.2002 r. w sprawie zgłaszania i przyjmowania danych niezbędnych do zameldowania i wymeldowania oraz prowadzenia ewidencji ludności i ewidencji wydanych i utraconych dowodów osobistych (DzU nr 236, poz. 1999, ze zm.).

Zastosowane przez gminy do prowadzenia ewidencji ludności programy informatyczne nie odpowiadały ustawowym wymaganiom w zakresie gromadzenia danych osobowych. Ewidencja prowadzona w systemie informatycznym nie zawierała wszystkich danych osobowych wymaganych przez art. 44a ust. 2 ustawy¹⁷. W zbiorach meldunkowych nie było m.in.: poprzednich imion i nazwisk, imion i nazwisk rodowych małżonków, serii i numerów dowodów osobistych, dat ich wydania i dat ważności, nazw organów, które je wydały.

Nie wszystkie objęte kontrolą gminy w realizacji zadań z zakresu obowiązku meldunkowego uwzględniły – po wejściu w życie orzeczenia Trybunału Konstytucvinego z 27 maja 2002 r.18 – stan prawny, zgodnie z którym osoba dokonująca zameldowania na pobyt stały lub czasowy ponad 2 miesiące nie była zobowiązana do przedstawiania uprawnień do przebywania w lokalu, w którym miało nastąpić zameldowanie. Nadal żądano przedstawiania przez meldującego się uprawnień do przebywania w lokalu, w którym miało nastapić zameldowanie¹⁹. W wiekszości objetych kontrola gmin, zgodnie z orzeczeniem TK, podstawa wydania decyzji z urzedu lub na wniosek strony w sprawie wymeldowania osoby był fakt opuszczenia przez tę osobę miejsca pobytu stałego lub czasowego trwającego ponad 2 miesiące, nieprzebywania w nim co najmniej 6 miesiecy i niedokonanie obowiazku wymeldowania. W części skontrolowanych gmin²⁰ stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie – podstawa wydania decyzji była utrata uprawnień do przebywania w lokalu przez osobę wymeldowywaną. W ocenie NIK, stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości były wynikiem braku staranności i rzetelności ze strony pracowników urzędów. Wytyczne, przekazane gminom przez MSWiA po wejściu w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, określały zasady postępowania w sprawach o zameldowanie i wymeldowanie.

Organy gmin objętych kontrolą wydały w 2003 r. łącznie 29 712 dowodów osobistych z powodu obowiązkowej wymiany, w związku z utratą ich ważności. Ustalono, że 12,3% dowodów osobistych w zbadanej próbie²¹ wydano w terminie dłuższym niż 30 dni²². Opóźnienia spowodowane były przede wszystkim awariami teleinformatycznego systemu wydawania i obsługi dowodów osobistych. Ponadto

¹⁷ Dotyczy 27 gmin.

Na podstawie wyroku TK utracił moc art. 9 ust. 2 u.e.l.d., stanowiący, że osoba dokonująca zameldowania na pobyt stały lub czasowy ponad 2 miesiące zobowiązana była do przedstawiania uprawnień do przebywania w lokalu, w którym miało nastąpić zameldowanie.

W 9 gminach spośród objętych kontrolą. W 26 gminach (jak wyjaśniono) nie żądano potwierdzenia uprawnień, ale w wypełnionych i przyjętych w urzędzie formularzach zgłoszeń pobytu uprawnienia te były potwierdzone przez właściciela (zarządcę).

²⁰ Dotyczy 10 gmin.

²¹ Zbadano 5301 postępowań o wydanie dowodu osobistego.

²² W 39 gminach.

ustalono, że 6 gmin nie zostało włączonych od 2001 r. do systemu i nie miało do dnia zakończenia kontroli łączności elektronicznej z Centrum Personalizacji Dokumentów MSWiA. Dane z wniosków o wydanie dowodów osobistych przekazywane były przez te gminy na nośnikach magnetycznych, za pośrednictwem właściwego miejscowo wojewody, co znacznie wydłużało czas oczekiwania na dowód osobisty. Tę samą formę przekazywania danych z wniosków stosowały również gminy w sytuacji częstych awarii systemu i braku łączności z CPD²³.

Prowadzona w systemie informatycznym, we wszystkich kontrolowanych gminach, ewidencja wydanych i utraconych dowodów nie spełniała ustawowych wymogów, ponieważ nie zawierała wszystkich danych osobowych wymienionych w art. 44e ust. 3 ustawy o ewidencji ludności. Nie gromadzono m.in: poprzednich imion i nazwisk wnioskodawców, nazwisk rodowych, dat wydania i dat ważności poprzednich dowodów osobistych. Ponadto w gminach niemających łączności elektronicznej z MSWiA oraz w sytuacjach awarii systemu, dane osobowe z ewidencji wydanych i utraconych dowodów osobistych przekazywane były ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej na dyskietkach, w różnych terminach²⁴, co było naruszeniem przepisów rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych i administracji w sprawie trybu przekazywania przez gminy danych z ewidencji wydanych i utraconych dowodów osobistych²⁵.

W okresie objętym kontrolą w 43,6% skontrolowanych gmin stały rejestr wyborców, prowadzony w formie informatycznej, zawierał wyłącznie dane wyborców wpisanych z urzędu²6 i nie uwzględniał informacji zawartych na kartach dodatkowych rejestru – zielonych (założonych na podstawie decyzji o wpisaniu obywatela do rejestru na jego wniosek) i różowych (tj. założonych dla wyborców pozbawionych prawa wybierania oraz wpisanych do rejestru pod innym adresem niż adres zameldowania na pobyt stały). Było to naruszeniem przepisów rozporządzenia w sprawie rejestru wyborców²².

²³ Dotyczy 20 gmin.

²⁴ Raz w tygodniu, 2-3 razy w miesiącu.

²⁵ Informacje dotyczące wydanych dowodów osobistych powinny być przekazane w ciągu 5 dni, a dane dotyczące utraconych lub wydanych dowodów osobistych, które straciły ważność – niezwłocznie po przyjęciu wniosku o wydanie dowodu osobistego; w wypadku zwrotu dowodu osobistego w razie utraty obywatelstwa polskiego, zgonu posiadacza dowodu osobistego – niezwłocznie po złożeniu organowi gminy dowodu osobistego. Nieprawidłowości te stwierdzono również w 20 gminach, w związku z awariami systemu wydawania i obsługi dowodów osobistych.

²⁶ Tj. wyborców zameldowanych na pobyt stały na terenie gminy.

W okresie objętym kontrolą obowiązywało rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z 16.08.2001 r. w sprawie rejestru wyborców (DzU nr 88, poz. 962, ze zm.); od 15 III 2004 r. obowiązuje rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z 11.03.2004 r. w sprawie rejestru wyborców oraz trybu przekazywania przez Rzeczpospolitą Polską innym państwom członkowskim Unii Europejskiej danych zawartych w tym rejestrze (DzU nr 42, poz. 388).

W 20% skontrolowanych gmin rejestr wyborców prowadzono w formie kartoteki, przy czym zbiór ten traktowano jako tożsamy ze zbiorem ewidencja ludności. W zbiorze znajdowały się indywidualne karty osobowe mieszkańców zameldowanych na pobyt stały w danej gminie, w tym również tych, którzy nie mieli praw wyborczych. Zakres danych na kartach był znacznie szerszy od wymaganych postanowieniami rozporządzenia w sprawie rejestru wyborców. W ocenie NIK stanowiło to naruszenie obowiązujących w okresie objętym kontrolą przepisów w sprawie rejestru wyborców²⁸.

W latach 2002–2003 w 64,4% objetych kontrola gmin²⁹, przed wydaniem przez wóita (burmistrza lub prezydenta miasta) decyzii w sprawie wpisu do rejestru wyborców osób na ich wniosek nie podejmowano żadnych czynności mających na celu weryfikację danych zgłoszonych we wnioskach. Przyczyną – jak wyjaśniano – był krótki czas na wydanie decyzji (3 dni) oraz brak podstaw prawnych do podejmowania takich czynności. Przeprowadzona, na wniosek Państwowej Komisji Wyborczej i wojewodów w lutym-marcu 2003 r. (tj. po wyborach samorzadowych w 2002 r.), aktualizacja rejestru wyborców i ewidencji ludności wykazała, że do rejestru wyborców zostały wpisane również osoby nieuprawnione. Skutkiem tego osoby nieuprawnione mogły skorzystać z czynnego prawa wyborczego, a ich głosy mogły mieć wpływ na wyniki wyborów samorządowych. Zdaniem NIK, obowiązek weryfikacji danych zawartych we wnioskach o wpis do rejestru wyborców wynika z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 7 k.p.a., "W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności i podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli".

W niektórych gminach nie dokonywano na bieżąco aktualizacji rejestru wyborców. Kwartalne informacje o liczbie wyborców objętych rejestrem, przekazywane przez gminy Państwowej Komisji Wyborczej i komisarzowi wyborczemu, były nierzetelne³⁰. Dane w nich wykazane były niezgodne ze stanem faktycznym. W 35,6% gmin, w których wpisano wyborców na ich wniosek do rejestru, nie przedstawiono dowodów na potwierdzenie wywiązania się z obowiązku niezwłocznego zawiadomienia urzędu gminy, właściwego ze względu na ostatnie miejsce zameldowania wnioskodawcy na pobyt stały, w celu skreślenia go z rejestru wyborców.

Ustalono również, że niektóre gminy zleciły sporządzenie spisów wyborców jednostkom zewnętrznym³¹, co świadczyło, że prowadzone przez gminy bazy danych

Odmienną interpretację przepisów w sprawie prowadzenia rejestru wyborców zaprezentowała Państwowa Komisja Wyborcza.

²⁹ W 29 gminach, spośród 45, w których zostały złożone wnioski o wpis do rejestru wyborców.

³⁰ Dotyczy 14,5% skontrolowanych gmin.

³¹ Dotyczy 4 gmin.

o wyborcach były niewystarczające do realizacji tego zadania. Stanowiło to naruszenie przepisów rozporządzenia MSWiA w sprawie wzoru spisów wyborczych do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich³².

Nieprawidłowości stwierdzone przez NIK w większości objętych kontrolą gmin wskazują na nierzetelny sposób prowadzenia rejestru wyborców, co mogło utrudniać sporządzenie prawidłowych spisów wyborców i sprawne przeprowadzenie wyborów oraz mieć wpływ na wyniki wyborów samorzadowych.

Prowadzenie akt stanu cywilnego podlega zasadom, które nadają tym dokumentom moc urzędową, tj. zasadzie trwałości, prawdy obiektywnej oraz zupełności. Założenia rejestracji danych w aktach stanu cywilnego, poddane szczególnym rygorom formalnym i dowodowym, mają na celu nie tylko ochronę interesu publicznego, ale przede wszystkim ochronę praw osób, których dane dotyczą. Kontrola wykazała, że w 22 gminach spośród objętych kontrolą nie są przestrzegane wymienione zasady prowadzenia akt stanu cywilnego. Oznacza to brak rzetelności i dbałości o interes publiczny i prawa osób, których dotyczą dane zawarte w aktach.

Ponadto brak spójności pomiędzy przepisami Prawa o aktach stanu cywilnego³³ (w zakresie danych osobowych zamieszczonych w skróconych aktach urodzenia, będących podstawą do sporządzania aktów małżeństw) utrudniał prawidłowe sporządzanie aktów małżeństw.

W większości objętych kontrolą urzędów stanu cywilnego³⁴ księgi stanu cywilnego przechowywano w pomieszczeniach biurowych ogólnodostępnych, bez właściwych zabezpieczeń, z naruszeniem wymogów określonych w rozporządzeniu w sprawie szczegółowych zasad sporządzania aktów stanu cywilnego, sposobu prowadzenia ksiąg stanu cywilnego, ich kontroli, przechowywania i zabezpieczania.

Każdy ma zagwarantowane Konstytucją RP (art. 63) prawo składania petycji, skarg i wniosków do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego, organów samorządowych jednostek organizacyjnych i instytucji społecznych. O tym, czy pismo jest skargą, czy wnioskiem, decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna (art. 222 k.p.a.).

Nieprawidłowości w zakresie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków stwierdzono w zdecydowanej większości objętych kontrolą gmin³⁵.

³² Dotyczy rozporządzenia z 26.08.2002 r. w sprawie wzoru spisu wyborców do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich oraz sposobu jego sporządzania, aktualizacji i udostępnienia (DzU nr 134, poz. 1136).

³³ Dotyczy braku spójności pomiędzy art. 54 ust.1 pkt 1a i art. 62 ust.1 pkt 3 ustawy.

³⁴ Dotyczy 36 u.s.c.

³⁵ Nieprawidłowości ustalono w 53 gminach, uchybienia w 2.

Dotyczyły one przede wszystkim: ograniczenia przyjęć obywateli w sprawach skarg i wniosków do godzin pracy urzędu; kwalifikowania pism będących w swej treści skargami i wnioskami do korespondencji bieżącej, skutkiem czego nie było uruchamiane postępowanie właściwe dla załatwienia skargi lub wniosku; braku informacji o sposobie i możliwości wniesienia skargi lub wniosku. Ustalono, że w rejestrach prowadzonych w urzędach w wielu wypadkach nie zaewidencjonowano skarg i wniosków, choć do urzędów wpłynęły pisma będące w treści skargami lub wnioskami.

Nieprawidłowości stwierdzone w toku kontroli są świadectwem nieprzestrzegania przez organy gmin i pracowników samorządowych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i przepisów szczególnych, na podstawie których powinny być podejmowane czynności służące rozpatrzeniu i załatwieniu skarg lub wniosków wnoszonych przez obywateli. W nielicznych wypadkach ustalono, że w wiejskich gminach, odległych od dużych ośrodków miejskich, stosowano "zwyczajowe" procedury postępowania w sprawach przyjęć obywateli, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków przez nich zgłaszanych, nie stosując w tym zakresie przepisów powszechnie obowiązujących.

W większości objętych kontrolą gmin³⁶ nie wywiązano się z obowiązków wynikających z ustawy o ochronie danych osobowych i przepisów wykonawczych wydanych na jej podstawie, tj. nie zastosowano środków technicznych i organizacyjnych, które w pełni zapewniałyby ochronę przetwarzanych danych osobowych, zabezpieczały je przed dostępem osób nieupoważnionych, zmianą, utratą, uszkodzeniem lub zniszczeniem.

Do przetwarzania danych w systemach informatycznych³⁷ dopuszczano pracowników bez zapoznania ich z obwiązującymi przepisami dotyczącymi ochrony danych osobowych, ponadto pracownicy ci nie mieli upoważnienia administratora danych³⁸, a w zakresach ich czynności nie określono odpowiedzialności za ochronę danych przed niepowołanym dostępem³⁹. Nie opracowano i nie realizowano programów szkoleń pracowników na temat zabezpieczeń danych⁴⁰, nie wydzielono budynków lub pomieszczeń tworzących obszar, w którym przetwarzano dane osobowe⁴¹. Mimo że zdecydowana większość zbiorów danych osobowych została zgłoszona do rejestracji w GIODO, ustalono, że dane w zgłoszeniach były niezgodne ze stanem faktycznym. Było to wynikiem nieprzekazywania przez gminy każdej zmiany informacji dotyczącej zbiorów⁴².

³⁶ Dotyczy 42 gmin.

³⁷ Dotyczy 15 gmin.

³⁸ Dotyczy 10 gmin.

³⁹ Dotyczy 23 gmin.

⁴⁰ Dotyczy 38 gmin.

⁴¹ Dotyczy 14 gmin.

⁴² Dotyczy 24 gmin.

Niepodejmowanie przez organy wykonawcze większości kontrolowanych gmin działań w celu zgodnego z prawem wywiązywania się z obowiązków wobec mieszkańców wspólnoty samorządowej w zakresie spraw obywatelskich nie może świadczyć tylko o braku środków na realizację tych zadań (jak wyjaśniano). Przede wszystkim, zdaniem NIK, świadczy to o nieprzestrzeganiu (a w niektórych wypadkach wręcz o lekceważeniu) przepisów prawa oraz praw obywateli.

W celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli skierowała wnioski pokontrolne nie tylko do organów wykonawczych gmin objętych kontrolą, ale również do wojewodów, o wzmożenie nadzoru nad realizacją przez gminy zadań zleconych. Natomiast objęcie teleinformatycznym systemem wydawania i obsługi dowodów osobistych wszystkich gmin oraz częste awarie tego systemu, stanowiące zagrożenie dla realizacji ustawowej wymiany dowodów, wymagają podjęcia zdecydowanych i skutecznych działań wyłącznie przez ministra spraw wewnętrznych i administracji.

Równocześnie Izba wystąpiła do właściwych organów o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu zharmonizowania przepisów w zakresie objętym kontrolą oraz o wyraźne określenie w przepisach prawa wyborczego obowiązku ustalania przez gminy stanu faktycznego i weryfikacji danych zgłoszonych przez obywateli we wnioskach o wpis do rejestru wyborców, przed wydaniem decyzji w tej sprawie.

mgr Zenobia Kazimierczak Departament Administracji Publicznej w NIK

Jan Jasiński

ŚWIADCZENIA ZDROWOTNE DOTYCZĄCE OPERACJI STAWU BIODROWEGO

Delegatura Najwyższej Izby Kontroli w Krakowie przeprowadziła w 2004 r. kontrolę realizacji świadczeń zdrowotnych w zakresie endoprotezoplastyki¹ stawu biodrowego.

Wyboru tego rodzaju świadczeń do kontroli dokonano z kilku powodów:

- procedura ta jest od wielu lat wykonywana jako skuteczny zabieg usprawniający pacjenta;
 - istnieje możliwość wyboru rodzaju i typu endoprotezy²;
- koszt całkowitej endoprotezoplastyki wynosił przynajmniej 5400 zł, co przy wzrastającej liczbie pacjentów wskazywało, iż Narodowy Fundusz Zdrowia angażował wielomilionowe kwoty na ten rodzaj świadczeń;
- zastosowanie niewłaściwego implantu, a także nieodpowiednio przeprowadzona operacja mogły skutkować koniecznością wykonania reoperacji³, wielokrotnie droższej od pierwotnej endoprotezoplastyki.

Najczęstszym wskazaniem do ingerencji chirurgicznej jest choroba zwana artrozą⁴. Destrukcja tkanki kostnej i związane z nią dolegliwości utrudniają lub uniemoż-

¹ Zabieg pozwalający na częściowe lub całkowite zastąpienie biodra implantem, zwany inaczej alloplastyką. *Informacja o wynikach kontroli realizacji świadczeń zdrowotnych w zakresie wszczepiania endoprotez stawu biodrowego*, nr P/04/149, Delegatura NIK w Krakowie, listopad 2004 r.

² Implant – wyrób medyczny przeznaczony do wszczepienia do organizmu ludzkiego.

³ Powtórna operacja związana z naprawą, wymianą, a nawet usunięciem implantu i unieruchomieniem stawu.

⁴ Choroba ta uznana została za schorzenie cywilizacyjne ze względu na to, że częstotliwość jej występowania wzrasta wraz ze starzeniem się społeczeństwa; w szczególności obejmuje koksartrozę (chorobę zwyrodnieniową stawów biodrowych). Odsetek zachorowań rośnie z wiekiem i wynosi przeciętnie od 4% w grupie wiekowej 18-24 lata do aż 85% wśród ludzi w 75-79 roku życia.

liwiają poruszanie się, a w zaawansowanym stadium tej choroby pacjent odczuwa trudny do zniesienia ból i z tego powodu za wszelką cenę chce uniknąć cierpień. Długotrwały, nawet kilkuletni okres oczekiwania na wszczepienie endoprotezy niejednokrotnie zmuszał cierpiącego, bądź jego rodzinę, do podejmowania działań przyspieszających zabieg.

Przy powyższych uwarunkowaniach ustalono, że celem kontroli będzie ocena efektów realizowanych świadczeń w aspekcie zapewnienia jak najlepszej usługi finansowanej ze środków publicznych, przy założeniu racjonalizacji ich wydatkowania.

Była to pierwsza koordynowana kontrola wykonania zadań, określana w innych krajach jako *performance audit* lub *value for money* (VFM). Metody i technikę kontroli zaadaptowano jednak do specyfiki kontroli NIK. Wprawdzie dotychczas Izba tradycyjnie realizowała kontrole wykonania zadań, to jednak u podstaw ocen leżały kryteria kontroli wymienione w art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, a gospodarność nie była jasno zdefiniowana i raczej opierano się na intuicyjnym pojmowaniu czynów gospodarnych i niegospodarnych. Przełom w dotychczasowym podejściu do kontroli był możliwy dzięki upowszechnieniu się dobrej praktyki w poszczególnych dziedzinach.

Do oceny gospodarności działań posłużono się kryteriami wynikającymi z zasad dobrej praktyki. Warunkiem koniecznym takiego oceniania zdarzeń było jednak zdefiniowanie pojęcia gospodarności i wzorem innych organów kontroli w NIK w 2003 r. przyjęto trzy elementy składowe badania gospodarności, a mianowicie: oszczędność, wydajność i skuteczność. Te trzy elementy badania rozpatrywane łącznie prowadziły do sprawdzenia, czy jednostka kontrolowana wprowadziła właściwe rozwiązania zapewniające oszczędne, skuteczne i efektywne wykorzystanie zasobów⁵.

Kontrola świadczeń w zakresie endoprotezoplastyki składała się z następujących faz:

- określenie kryteriów dobrej praktyki w endoprotezoplastyce;
- ustalenie i opisanie stanu istniejącego w oddziałach Narodowego Funduszu Zdrowia oraz wybranych szpitalach;
- zweryfikowanie ustaleń dokonanych w szpitalach oraz w drodze ankietyzacji pacjentów po alloplastyce;
 - porównanie stanu istniejącego z kryteriami oceny w celu ustalenia wyników;
- przemyślenie ocen, uwag i wniosków (etap sporządzania wystąpień pokontrolnych);
- sporządzenie raportu końcowego, z weryfikacją ustaleń kontroli jednostkowych w toku dyskusji problemowej z ordynatorami oddziałów ortopedycznych, ekspertami i przedstawicielami Zarządu NFZ, a także zapoznanie z tymi wynikami przedstawicieli Ministerstwa Zdrowia.

Zasady dobrej praktyki w alloplastyce wywiedzione zostały z praktyki stosowanej przez lekarzy ortopedów, z uwzględnieniem postępu nauk medycznych. Dla okre-

⁵ Ludzie, środki finansowe, informacje oraz przedmioty materialne.

ślenia dobrej praktyki NIK zorganizowała w maju 2004 r. dyskusję panelową w gronie ekspertów⁶. Zredagowane zasady dobrej praktyki posłużyły do oceny udokumentowanego stanu realizacji świadczeń zdrowotnych w tym zakresie, ponieważ tradycyjnie stosowane metody nie byłyby adekwatne do tego celu ze względu na specyfikę przedmiotu kontroli.

Również w realizacji badań kontrolnych wykorzystano rzadko dotychczas stosowane techniki: badanie kwestionariuszowe, badanie satysfakcji pacjentów czy też ustalenie rzeczywistego stanu skomplikowanych uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych w zakresie zapewnienia jakości świadczeń medycznych. Przykładowo, dopiero narada z pracownikami Zespołu Opieki Zdrowotnej w Suchej Beskidzkiej pozwoliła na szczegółowe zapoznanie się z wymiernymi efektami uzyskania akredytacji. Z drugiej zaś strony, kontrolerzy zebrali dowody świadczące o braku uwzględnienia zdolności do zapewnienia najwyższej jakości świadczeń przez płatnika⁷ świadczeń zdrowotnych.

Do zadań kontrolnych zaangażowano wybranych doświadczonych kontrolerów, ale nowatorskie podejście do kontroli wykonania zadań wymagało nie tylko dobrego przygotowania, lecz również przeszkolenia – w tym także w zakresie ogólnej orientacji w zakresie specyfiki implantacji stawów biodrowych.

Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że system opieki zdrowotnej nie zapewniał oszczędnego, wydajnego i efektywnego wydatkowania środków publicznych przeznaczonych na ochronę zdrowia w badanym zakresie. Wynikało to z jednej strony z braku danych umożliwiających ocenę odległego wyniku endoprotezoplastyki, a z drugiej – ze stosowanej praktyki kontraktowania wszczepiania endoprotez, bez jednoczesnego określenia ich warunków jakościowych. Równocześnie płatnicy nie zapewnili właściwego nadzoru nad jakością świadczeń w zakresie alloplastyki. System opieki zdrowotnej nie zawierał instrumentów motywujących świadczeniodawców do implantacji, które przynosiły odległy pozytywny wynik operacji. Mimo inicjatyw lekarzy ortopedów, dotyczących przygotowania propozycji standaryzacji w zakresie endoprotezoplastyki, minister zdrowia dotychczas nie skorzystał z ustawowej możliwości ustalenia standardów dla tych procedur medycznych.

⁶ Między innymi z udziałem krajowego konsultanta ds. ortopedii i traumatologii narządu ruchu prof. dr. hab. Andrzeja Góreckiego, prezesa Zarządu Polskiego Towarzystwa Ortopedycznego i Traumatologicznego prof. dr. hab. Tadeusza S. Gaździka oraz dyrektora Kliniki Ortopedyczno-Rebilitacyjnej prof. dr. hab. Daniela Zarzyckiego.

⁷ NFZ, a poprzednio kasa chorych.

Dostępność pacjentów do alloplastyki stawu biodrowego była zróżnicowana, a mierzona okresem oczekiwania wahała się w granicach od kilku miesięcy nawet do 3 lat. Okres oczekiwania był zróżnicowany w poszczególnych szpitalach dokonujących wszczepień i generalnie zależał od zdolności danej jednostki do realizacji takich świadczeń finansowanych przez płatnika. W kilku szpitalach niezwłoczny dostęp do tego świadczenia uzależniano od sfinansowania zakupu endoprotezy przez ubezpieczonego pacjenta, co uznać należy za niezgodne z obowiązującym porządkiem prawnym.

Synteza wyników kontroli

- 1. W Polsce nie istniał system gromadzenia danych dotyczących alloplastyki stawu biodrowego, pozwalający wzorem innych krajów na obserwację skuteczności implantacji, a przede wszystkim "przeżywalności" poszczególnych rodzajów i typów endoprotez. Wprawdzie w 2000 r. zapoczątkowano zbieranie takich danych w Klinice Ortopedii i Traumatologii Narządu Ruchu w Warszawie, jednak wówczas nie stworzono odpowiednich podstaw prawnych i ekonomicznych do jego funkcjonowania.
- 2. Dotychczas nie wprowadzono scentralizowanego rejestru świadczeń medycznych, umożliwiającego gromadzenie danych o przebiegu leczenia poszczególnych pacjentów i pozwalającego na ocenę skuteczności procedur medycznych. W 2000 r., lokalnie na terenie województwa śląskiego wprowadzony został system częściowo spełniający oczekiwania w zakresie gospodarnego, tj. oszczędnego, skutecznego i wydajnego zarządzania środkami publicznymi przeznaczonymi na ochronę zdrowia. Kontrolowane jednostki NFZ nie dysponowały w pełni wiarygodnymi i kompletnymi danymi dotyczącymi liczby wszczepień endoprotez z obszaru kontrolowanych województw, co uniemożliwiało racjonalne planowanie nakładów na te świadczenia w kolejnych latach. Tym bardziej nie było możliwe uzyskanie danych dotyczących stwierdzonych powikłań pooperacyjnych, których płatnicy nawet nie analizowali.
- 3. Pomimo przygotowania jeszcze w 1999 r. przez lekarzy ortopedów propozycji standardów postępowania i procedur medycznych w dziedzinie ortopedii, do zakończenia kontroli NIK nie zostały one wdrożone. Minister zdrowia nie skorzystał bowiem z fakultatywnej delegacji do określenia standardów zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy z 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej⁸.
- 4. Ustawa o zakładach opieki zdrowotnej, w brzmieniu obowiązującym w okresie objętym kontrolą, stwarzała możliwość podjęcia działań zmierzających do zapewnienia odpowiedniej jakości świadczeń medycznych i uzyskania certyfikacji

⁸ DzU nr 91, poz. 408, ze zm.; zwana dalej "ustawą o zakładach opieki zdrowotnej".

wydanej przez Radę Akredytacyjną. Ponad 60 zakładów opieki zdrowotnej podjęło się tego przedsięwzięcia i spełniło wymogi stawiane przez Centrum Monitorowania Jakości w Ochronie Zdrowia. Jednak minister zdrowia nie powołał Rady Akredytacyjnej, o której mowa w art. 18c ustawy. W tej sytuacji środowiska samorządu lekarskiego utworzyły z własnej inicjatywy radę, która wydawała stosowne certyfikaty.

- 5. Wyniki kontroli wskazały, że ponad 70% kontraktów zawieranych pomiędzy płatnikiem a świadczeniodawcą uwzględniało wytyczne krajowego konsultanta ds. ortopedii i traumatologii narządu ruchu w zakresie warunków organizacyjnych, kadrowych i technicznych, niezbędnych do wykonywania alloplastyki stawu biodrowego. Prawie 15% szpitali nie spełniało jednak wszystkich wymogów, np. doświadczenia w przeprowadzaniu takich zabiegów operacyjnych, ponieważ wykonywano ich po kilkanaście rocznie, a nie przynajmniej 50, jak to zostało określone w wytycznych. Ustalenia NIK nie wykazały, w obszarze objętym kontrolą, aby wymagania te, a także jakość świadczeń w zakresie endoprotezoplastyki były przedmiotem kontroli przez któregokolwiek z płatników. Nie było także wypadku zlecenia wojewódzkiemu konsultantowi ds. ortopedii i traumatologii wykonania takiej kontroli, na co pozwalał art. 127 ustawy z 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia?
- 6. Przy zakupach endoprotez w latach 2002–2003 jakość tych implantów miała wagę procentową wahającą się w przedziale od 0% do 40%, natomiast główną cechą była zaoferowana wysokość ceny endoprotezy (przeważnie na poziomie 60%). W specyfikacjach istotnych warunków zamówienia nie precyzowano jednak cech jakościowych oczekiwanych od implantu i stosowanie tego kryterium opierano na swobodzie uznania przez osoby uczestniczące w komisji przetargowej.
- 7. Okres oczekiwania na wszczepienie endoprotezy od momentu zakwalifikowania pacjenta do operacji, aż do wszczepienia wahał się od kilku miesięcy do 2 lat, a w pojedynczych wypadkach do 3 lat. Świadczeniodawcy na terenie województw: dolnośląskiego, małopolskiego, mazowieckiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego oferowali niektórym pacjentom szybkie przeprowadzenie alloplastyki stawu biodrowego pod warunkiem zakupu endoprotez ze środków własnych ubezpieczonego pacjenta. Po podjęciu takiej decyzji pacjent był zobowiązany do złożenia oświadczenia o dobrowolnej wpłacie i zrzeczeniu się ewentualnych roszczeń w odniesieniu do płatnika, a także do wpłaty na rachunek szpitala lub fundacji albo stowarzyszenia współdziałającego ze szpitalem odpowiedniej kwoty, stanowiącej pokrycie kosztu zakupu endoprotezy w całości lub w części. Koszty wykonania zabiegu były refundowane przez płatnika. W okresie objętym kontrolą obowiązujące ustawy o ubezpieczeniach zdrowotnych nie przewidywały współfinansowania alloplastyki stawu biodrowego przez ubezpieczonych pacjentów. Wręcz przeciwnie, zgodnie z art. 36

⁹ DzU nr 45, poz. 391, ze zm.; zwana dalej "ustawą o NFZ".

ustawy z 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym¹⁰, a później art. 56 ustawy z 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia¹¹, ubezpieczonemu pacjentowi przyjętemu do szpitala nieodpłatnie zapewnia się m.in. materiały medyczne, do których zaliczone zostały endoprotezy stawu biodrowego. Konsekwentnie zasadę tę podtrzymuje art. 35 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej¹², która obowiązuje od 1 października 2004 r.

8. Minister zdrowia z dniem 15 kwietnia 2003 r. zobowiązał¹³ wprawdzie świadczeniodawców do prowadzenia rejestrów ubezpieczonych oczekujących na udzielenie świadczenia zdrowotnego, jednak rejestry te przyjmowały na ogół formę odręcznych notatek ordynatorów oddziałów ortopedycznych. W 9 spośród 11 skontrolowanych szpitali nie określono bądź nie upubliczniono kryteriów, które decydowały o miejscu pacjenta w rejestrze oczekujących. Sferę tę uznano za wrażliwą na korupcję.

Najważniejsze uwagi końcowe i wnioski pokontrolne

Wynikiem tej kontroli były następujące uwagi końcowe i wnioski pokontrolne:

- 1. Wdrożenie ogólnokrajowego systemu rejestrowania wykonanych usług medycznych dla pacjentów i wykorzystanie gromadzonych w nim danych do analizy skuteczności procedur medycznych, w tym świadczeń udzielonych w związku z wszczepioną endoprotezą stawu biodrowego. Istotne jest wprowadzenie w tym zakresie przejrzystej sprawozdawczości statystycznej w służbie zdrowia, która powinna opierać się na jasnej i zrozumiałej terminologii używanych pojęć.
- 2. Wprowadzenie centralnego rejestru endoprotez, gromadzącego dane o zabiegach alloplastyki. Rejestr taki powinien umożliwiać przeprowadzenie analiz doty-

 $^{^{10}\,}$ DzU nr 28, poz. 153, ze zm.; zwana dalej "ustawą o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym", uchylona z dniem 1.04.2003 r.

¹¹ Patrz przyp. 9.

¹² Ustawa z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (DzU nr 210, poz. 2135).

¹³ Rozporządzenie ministra zdrowia z 9.04.2003 r. w sprawie ogólnych warunków udzielania świadczeń zdrowotnych oraz trybu wyboru przez ubezpieczonego lekarza podstawowej opieki zdrowotnej, pielęgniarki i położnej podstawowej opieki zdrowotnej (DzU nr 63, poz. 589, ze zm.), obowiązujące do czasu wydania odpowiednich przepisów na podstawie ustawy powołanej w przyp. 8, nie dłużej niż do 31.12.2004 r. Postanowieniami art. 20 i 21 ustawy powołanej w przyp. 8 uregulowano kwestię zasad prowadzenia list oczekujących na udzielenie świadczenia. Listę tę prowadzi się w sposób zapewniający poszanowanie zasady sprawiedliwego, równego, niedyskryminującego i przejrzystego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej oraz zgodnie z kryteriami medycznymi, określonymi w przepisach wykonawczych do ustawy, dotychczas jeszcze niewydanych. Postanowienia ww. ustawy przewidują obowiązek comiesięcznego informowania NFZ przez świadczeniodawcę o liczbie oczekujących i średnim czasie oczekiwania (art. 23).

czących jakości poszczególnych rodzajów i typów endoprotez oraz ich "przeżywalności", powikłań pooperacyjnych, przyczyn wykonywanych rewizji, rzeczywistych potrzeb w zakresie implantacji itp.

- 3. Określenie i wprowadzenie w drodze rozporządzenia ministra zdrowia standardów postępowania i procedur medycznych w dziedzinie ortopedii, dla zapewnienia jakości usług m.in. w dziedzinie implantacji zgodnie z delegacją wynikającą z art. 9 ust. 3 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej.
- 4. System opieki zdrowotnej powinien być nastawiony na finansowanie jedynie efektywnych procedur medycznych, tj. powinien przewidywać zawieranie kontraktów na realizację endoprotezoplastyki stawu biodrowego jedynie z tymi szpitalami, które:
 - spełnia wymagania techniczne, organizacyjne i kadrowe;
 - wyrażą zamiar świadczenia takich usług;
- zobowiążą się do prowadzenia odpowiedniego monitoringu pacjentów po alloplastyce.

Dane dotyczące liczby dokonywanych wszczepień, stopnia ich złożoności, stwierdzonych powikłań pooperacyjnych (np. zakażeń), a także potrzeb w zakresie alloplastyki powinny być wyznacznikami dla alokacji środków Narodowego Funduszu Zdrowia przeznaczanych na ten cel.

Wymienione wyżej uwagi końcowe oraz wnioski dotyczące endoprotezoplastyki stawu biodrowego odnoszą się również do endoprotezoplastyki stawu kolanowego, mogą także odnosić się odpowiednio do innych procedur medycznych stosowanych w ochronie zdrowia w Polsce.

Postulaty wynikające z ankiety przeprowadzonej wśród pacjentów

Raport z badania ankietowego¹⁴ opierał się na opiniach pacjentów, a więc subiektywnych osobistych odczuciach na temat tego, co przeżyli, jak odebrali sytuację i jak rzeczywistość zweryfikowała ich oczekiwania. Gdy komfort życia po operacji przerastał oczekiwania – zaobserwowano wyższy poziom satysfakcji, a jednocześnie bardziej pozytywną ocenę. Gdy natomiast oczekiwania, wyobrażenia i obraz stworzony podczas rozmowy z innymi pacjentami, rodziną i lekarzami były większe niż uzyskany efekt operacji – to satysfakcja pacjenta okazywała się niższa.

W poddanych kontroli NIK 11 szpitalach przeprowadzono w latach 2002–2003 łącznie 3586 implantacji stawu biodrowego oraz 375 reoperacji (realloplastyk) uprzednio wszczepionych endoprotez. Ankietowaniem objęto 286 pacjentów po pierwotnej alloplastyce stawu biodrowego, z czego odpowiedzi udzieliło 211 pacjentów (74%). Badaniem ankietowym objęto także 74 pacjentów po realloplastyce, z których odpowiedzi udzieliło 76%.

Informacje i opinie respondentów, niezależnie od wyników bezpośrednich badań kontrolnych, pozwoliły m.in. na sformułowanie najistotniejszych wniosków, dotyczących:

- określenia jasnych (znanych pacjentom) kryteriów kwalifikacji do zabiegu oraz doboru endoprotez indywidualnie do potrzeb pacjenta (wiek, stan zdrowia, anatomia), a także maksymalnego czasu oczekiwania na zabieg;
- określenia jasnych i przejrzystych zasad finansowania zabiegów wszczepiania endoprotez (kosztów całkowicie pokrywanych przez Narodowy Fundusz Zdrowia oraz współpłacenia pacjenta – za co i w jakiej wysokości);
- stworzenia i stosowania procedur zapewniających prawidłowość i jakość zabiegu alloplastyki stawu biodrowego oraz systemu kontroli jakości świadczeń udzielanych w tym zakresie;
- skrócenia czasu oczekiwania na zabieg i zwiększenia dostępności protezoplastyki stawu biodrowego;
- stworzenia jasnych, znanych pacjentom, kryteriów ustalania kolejki do zabiegów oraz systemu zarządzania listami oczekujących i informowania zainteresowanych co zapewne wpłynęłoby na poprawę satysfakcji pacjentów oraz ułatwiło podejmowanie decyzji o alokacji środków publicznych;
- stworzenia ogólnodostępnej informacji o ośrodkach wykonujących zabiegi z zakresu alloplastyki pierwotnej i wtórnej (wraz z informacją, na jakich warunkach odbywa się przyjmowanie pacjentów i jaki jest czas oczekiwania na zabieg), a także informacji na temat czasu oczekiwania oraz dostępnych endoprotez.

Realizacja wyników kontroli wykonania zadań

Wyniki kontroli posłużyły Narodowemu Funduszowi Zdrowia do dalszych modyfikacji systemu kontraktowania świadczeń, ponadto Fundusz poinformował o zamiarze zwracania uwagi na ich jakość i objęcie świadczeniodawców kontrolami w tym zakresie. Jednym z elementów zmierzających do tego celu jest zrealizowane w październiku 2004 r. przez Centrum Monitorowania Jakości w Ochronie Zdrowia szkolenie dla pracowników Małopolskiego Oddziału NFZ w zakresie kontroli jakości świadczeń medycznych. Również dyrektorzy kontrolowanych szpitali poinformowali o stosownym wykorzystaniu wyników kontroli.

Celem dyskusji problemowej po zakończeniu kontroli było zapoznanie reprezentantów środowiska lekarzy ortopedów oraz przedstawicieli płatnika (prezesa NFZ oraz jego zastępcy) z jej wstępnymi ustaleniami oraz implikacjami, a także weryfikacja ustalonej przed rozpoczęciem kontroli listy dobrych praktyk. W wyniku dyskusji uzyskano stanowisko w najistotniejszych kwestiach dotyczących zaopatrzenia

pacjentów w endoprotezy stawu biodrowego. Nie wniesiono uwag do listy dobrych praktyk, która stanowiła wyznacznik do ocen wyrażonych w odniesieniu do tej grupy świadczeń medycznych. Przedstawione poglądy w szczególności dotyczyły problemów związanych z realizacją postulatów pokontrolnych.

Zauważono pozytywną rolę spotkań płatnika z przedstawicielami świadczeniodawców – jako forum wymiany poglądów na temat kwestii związanych z budowaniem efektywnego systemu udzielania świadczeń zdrowotnych. Na tym tle zaakcentowano pozytywną rolę, jaką odegrała Najwyższa Izba Kontroli przeprowadzając przedmiotową kontrolę i organizując panel ekspertów oraz dyskusję problemową z udziałem płatnika i świadczeniodawców. Według uczestników dyskusji, przyjęty z inicjatywy Izby sposób postępowania może stanowić wzorzec dla innych kategorii świadczeń medycznych i powinien być szerzej wykorzystywany we współpracy płatnika ze świadczeniodawcami. Za pierwszoplanową kwestię uznano wypracowanie przez środowisko lekarzy standardów postępowania (leczenia) w alloplastyce, w formie odpowiedniego dokumentu. Powinien on stanowić podstawę do szczegółowych rozwiązań określonych w umowach o świadczenie usług medycznych.

mgr Jan Jasiński Delegatura NIK w Krakowie



RELACJE, POLEMIKI

Andrzej Panasiuk

ZAMÓWIENIA PUBLICZNE – LEGALNOŚĆ I ETYKA

Niezwykle ważnym elementem, wpływającym na stosowanie praktyk ograniczających swobodę kontraktowania w zamówieniach publicznych, jest tzw. czynnik ludzki. Chodzi o to, że osoby zajmujące się udzielaniem zamówień publicznych nie mają odpowiedniego fachowego przygotowania, reprezentują niski poziom etyczny, a w podejmowaniu decyzji kierują się układami lokalnymi i politycznymi¹. Często postępowania przetargowe prowadzą kadry niemające wiedzy merytorycznej zarówno do sporządzenia dokumentów przetargowych, jak i wyboru najkorzystniejszej oferty oraz nadzoru nad wykonaniem zamówienia. Wyjątkiem są postępowania konkursowe, gdy przedmiotem zamówienia są twórcze prace projektowe lub prace twórcze w dziedzinie kultury i sztuki. Obserwuje się także zjawisko patologicznych powiązań oraz układów rodzinnych i politycznych na szczeblu lokalnym pomiędzy administracją a tzw. biznesem. Na niski poziom etyczny urzędników (i biznesmenów) wskazuje w swoich dokumentach Transparency International, podkreślając łatwość dawania i brania łapówek. W gruncie rzeczy wszelkie rozbudowywanie przepisów i procedur antykorupcyjnych może pozostać nieskuteczne, jeżeli nie będzie mu towarzyszyć społeczna (i polityczna) dezaprobata dla osób biorących i dających łapówki oraz akceptacja systemu wartości, zgodnie z którym przyjęcie i wręczenie łapówki jest po prostu niedopuszczalne.

Problematyka korupcji jest ściśle związana z działalnością, z której potencjalne strony mogą uzyskać nielegalny dochód. Korupcja jest problemem bardzo poważnym, trudno się z nią walczy, ponieważ jest to czyn trudny do udowodnienia przez organy do tego umocowane oraz dlatego, że istota korupcji nie do końca tkwi na płaszczyźnie istniejących regulacji prawnych, lecz w sferze moralności i związanej

¹ Szerzej aspektami etycznymi w systemie zamówień publicznych zajmował się A. Panasiuk: *System zamówień publicznych*, Warszawa 2004, s. 145.

z nią zgody społecznej przyzwalającej na takie zachowanie. Myślę, że nie same przepisy prawne powodują tendencje korupcyjne wśród podmiotów je stosujących, lecz całe otoczenie kulturowe i wychowawcze, wpływające na ocenę określonego typu zachowań, powoduje potęgowanie tego zjawiska. Regulacje prawne dotyczące zamówień publicznych od samego początku ewaluowały w kierunku jak najbardziej przejrzystych norm prawnych, pozwalających na jak największe ograniczenie swobodnych działań zamawiającego, ukierunkowanych na udzielenie zamówienia konkretnemu wykonawcy². Najwyraźniej jest to widoczne na przykładzie środków ochrony prawnej. Zgodnie z przepisami ustawy o zamówieniach publicznych, środki te można było wnosić przy wartości szacunkowej zamówienia przekraczającej 30 tys. euro³, natomiast regulacje prawa zamówień publicznych poszły dalej, umożliwiając wnoszenie środków ochrony prawnej do wszystkich organizowanych postępowań, bez względu na ich wartość⁴. Jak widać, możliwości ochrony prawnej uczestników postępowań o udzielenie zamówienia publicznego zostały znacznie zwiększone.

Mimo krytycznych opinii na temat przepisów regulujących system zamówień publicznych w Polsce uważam, że regulacje te są potrzebne, zwłaszcza do sprecyzowania zasad udzielania zamówień publicznych. Stwarzają dla podmiotów kooperujących pewien zakres stabilności oraz pewności poczynań jednostek udzielających zamówień publicznych. A to już jest bardzo dużo, zważywszy na wcześniejsze okresy braku jakichkolwiek regulacji prawnych w tym zakresie⁵.

Problem jest trudny do rozwiązania, bowiem nie dotyczy jedynie sfery przygotowania merytorycznego osób biorących udział w zamówieniach publicznych, ale bardziej dotyczy odpowiedniego modelu wychowania. Modelu, który zapobiegałby zjawisku patologicznych powiązań i układów pomiędzy administracją a biznesem, który wyczulałby społeczeństwo na zjawiska patologiczne w sferze m.in. zamówień publicznych, tak aby społeczeństwo odnosiło się z dezaprobatą do osób biorących i dających łapówki. Jedynie zbudowanie systemu wartości, w którym nie ma społecznego przyzwolenia na przyjęcie i wręczenie łapówki może być kamieniem milowym w kierunku likwidacji zjawisk korupcyjnych w systemie zamówień publicznych.

² Ustawa o zamówieniach publicznych z 10.06.1994 r. (DzU z 2002 r., nr 72, poz. 664, ze zm.).

 $^{^3\,\,}$ Art. 15 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych z 10.06.1994 r. (DzU z 2002 r., nr 72, poz. 664, ze zm.).

⁴ Zgodnie z dyspozycją art. 179 ust 1 ustawy z 29.01.2004 r. – Prawo zamówień publicznych (DzU nr 19, poz. 177, ze zm.), środki ochrony prawnej przysługują wykonawcom i uczestnikom konkursu, a także innym osobom, jeżeli ich interes prawny w uzyskaniu zamówienia doznał lub może doznać uszczerbku w wyniku naruszenia przez zamawiającego odpowiednich przepisów.

⁵ Z wyjątkiem takich regulacji, jak przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z 29.01.1937 r. o dostawach i robotach na rzecz Skarbu Państwa, samorządu oraz instytucyj prawa publicznego oraz ustawy z 28.12.1957 r. o dostawach, robotach i usługach na rzecz jednostek państwowych (DzU z 1958 r., nr 3, poz. 7).

Moralne postawy uczestników procesu udzielanych zamówień publicznych

We współczesnych wysoko rozwiniętych społeczeństwach o ugruntowanej wymianie rynkowej działalność ekonomiczna uważana jest za najważniejsze zajęcie człowieka. Tworzone są liczne regulacje prawne, które tę działalność ujmują w ramy prawne opisujące związane z nią schematy zachowań ludzkich. Działalność ekonomiczna jest najczęściej utożsamiana z dobrem publicznym, które bardzo często jest identyfikowane ze wzrostem produktu krajowego i stopy życiowej społeczeństwa. Produkcja, a następnie wymiana dóbr, wytwarza w każdej społeczności poczucie wspólnych celów i przekonanie o wspólnym budowaniu wizerunku tejże społeczności. Wydaje się zatem, że zestaw norm regulujących wzajemne zachowania jednostek w obrębie prowadzonej działalności ekonomicznej jest niezbędny do stworzenia takiego wizerunku. To pozornie jednomyślne dążenie do bogactwa bywa jednak bardzo często zakłócane przez dwie postawy – chciwość i zawiść. Postawy te wpływają na powstawanie licznych patologii przy prowadzeniu działalności gospodarczej, zwłaszcza przy dokonywaniu wymiany wytworzonych dóbr.

Samo spojrzenie na uczestników dokonywanych wymian handlowych w systemie zamówień publicznych nie wystarczy, by rozwiązać problem pojawiających się patologii w tym obszarze aktywności ekonomicznej. Z jednej strony – przedsiębiorcy realizujący dostawy czy też świadczący rozmaite usługi dążą do jak największej maksymalizacji zysku i opanowania rynku przez swoje produkty. Środki, jakich używają do osiągnięcia założonych celów mogą być różne, począwszy od składania fałszywych oświadczeń, przez różnego rodzaju środki formalne lub mniej formalne, których celem jest wpłyniecie na decyzje drugiej strony – czyli zamawiajacego – jako dysponenta w przeważającej mierze środków publicznych. Cel zatem uświęca środki prowadzace do jego osiagniecia. Wzorcem zachowań świadomego moralnie wykonawcy powinno być postępowanie zgodne z normami moralnymi obowiązującymi powszechnie w społeczeństwie. Wykonawca taki nie powinien też dać sie przekonać, że moralność firmy, której jedynym celem jest maksymalizacja zysku, jest ważniejsza od moralności powszechnej społeczeństwa, w którym firma ta funkcjonuje. Z drugiej strony znajduje się zamawiający – jako grupa stojąca na straży gospodarnego i efektywnego gospodarowania groszem publicznym.

Powszechnie obowiązująca etyka biznesu, którą znamionuje zasada: "cel uświęca środki", prowadzi do powstawania licznych nieprawidłowości i patologii przy udzielaniu zamówień publicznych. Społeczeństwo negatywnie ocenia działania niezgodne z prawem czy też z powszechną moralnością społeczeństwa, przejawiające się m.in. w korumpowaniu osób wydatkujących środki publiczne, łapownictwie, zmowie prowadzącej do uzyskania zamówienia. Jednakże indywidualne postawy osób odpowiadających za dokonywanie poszczególnych czynności prawnych

w procesie udzielania zamówienia publicznego i osób ubiegających się o uzyskanie zamówienia są zupełnie różne od społecznie akceptowanych. Muszę wykonać polecenie przełożonego, muszę uzyskać zamówienie, muszę zdobyć dominującą pozycję na rynku. Aby tego dokonać, posuwam się do różnych metod i korzystam z różnych środków. Przyzwolenie na takie działanie uzyskuję z postępowania innych osób, bo inni robią tak samo, bo biorą łapówki, dają prezenty itd. W konsekwencji wychodzi na to, że korumpowanie staje się rzekomo najbardziej przydatną umiejętnością w biznesie.

Nieodparcie nasuwa się w tym momencie odniesienie do stanowiska formalizmu etycznego w ujęciu Immanuela Kanta, a współcześnie Richarda Harea, zgodnie z którym etyka żąda od nas specyficznego sposobu myślenia, w którym nie liczą się fakty jednostkowe i niepowtarzalne, nie istnieją przywileje i wyjatki, a świat jest miejscem jednolitego traktowania wszystkich, niezależnie od tego, jakie budza w nas uczucia i jak różnia się od siebie pod względami pozamoralnymi. Najdobitniej wyraził taki sposób myślenia i zachowania Immanuel Kant w swoim imperatywie kategorycznym: "Postępuj zawsze tak, abyś mógł zarazem chcieć, żeby maksyma twojego postepowania mogła stać sie powszechnym prawem". Za każdym razem dokonywana ocena moralna prowadzonej działalności musi być oderwana od wszelkich partykularyzmów. Uczestnicy procesu udzielanego zamówienia publicznego powinni postępować tak, jak nakazuje im moralne prawo, ślepe na wdzięk, pieniądze, litość, słabość, a w szczególności na koneksie. Jedynie przy takim traktowaniu obowiązującego prawa, wymagając pewnych zachowań zarówno od siebie, jak i od innych, unikniemy podejrzeń o stronniczość czy korupcję i jednocześnie damy innym przykład moralnego zachowania. Złamiemy przez swoje zachowanie istniejący w społeczeństwie stereotyp: "jeżeli inni moga i czynia, to dlaczego nie ja". Dlatego właśnie, aby spychać na margines ludzkich zachowań tego typu stereotypy i tworzyć wzór prawidłowych zachowań, dbających w szczególności o dobro społeczne w kontekście zamówień publicznych.

Jest to na pewno etyka surowa i wymagająca. Charakteryzują ją perspektywizm, uniwersalność oraz szacunek dla prawa. Należy pamiętać, że raz przyjęta ocena zachowań obowiązuje we wszystkich analogicznych sytuacjach. Mogę domagać się na przykład od zamawiającego, aby we wszystkich wypadkach wykluczał nierzetelnych wykonawców z toczących się postępowań, nie mogę się jednak domagać, by tego nie czynił jedynie w stosunku do mnie. Z kolei szacunek dla prawa musi się przejawiać w zachowaniu zgodnym z nakazami normatywnymi. I. Kant na przykład uważał, że nie wolno kłamać ani popełnić samobójstwa. Skłonny był nawet uznać, że trzeba raczej zdradzić miejsce kryjówki niewinnej ofiary, gdy ją ściga morderca, niż skłamać i powiedzieć: "Nie wiem, gdzie jest". Nie brzmi to przekonywająco, szczególnie gdy na szali kładziemy wartość najwyższą – życie człowieka.

Postępowanie zgodne z twardymi normami prawnymi w obrębie systemu zamówień publicznych powinno być naznaczone nakazem normatywnych zachowań

uczestników postepowania o udzielenie zamówienia publicznego. Czy istnieje zatem jakiś racjonalizm zachowań w tej sferze, stanowiacy niejako pewnego rodzaju wyjatek od normatywnego postepowania, który by wyrażał prawo moralne? Jak z punktu widzenia powyższego należałoby ocenić zachowanie zamawiajacego polegające na nieodrzuceniu i wyborze oferty wykonawcy, który zaoferował najniższą cenę za realizację przedmiotu zamówienia, pomimo braku wystarczającego doświadczenia przy wykonywaniu podobnych realizacji – zamiast dokonania wyboru oferty znacznie droższej, ale którą sporządzający odpowiednio udokumentował i wykazał. że ma doświadczenie? Podstawa dokonania powyższej oceny powinien być zakres niezbędnych dokumentów, jakich zamawiający może żadać od potencjalnych wykonawców. W szczególności muszą to być dokumenty niezbędne do udzielenia zamówienia publicznego. W ujeciu obowiazujących norm prawnych wydawałoby się, że postępowanie zamawiającego polegające na wyborze oferty droższej jest ze wszech miar prawidłowe, jednak gdy rozważymy końcowy efekt finansowy, moga pojawić się watpliwości. Watpliwości mogą dotyczyć konieczności stawiania wymogów udokumentowania doświadczenia, a wiec czynności dozwolonej przez prawo, lecz której zakres jest już w pewnym sensie swobodnym wyborem zamawiającego. Jak widać na powyższym przykładzie, nie zawsze zachowanie zamawiajacego bedzie jedynie wynikiem obowiązujących przepisów prawa. Bardzo często określone działania podvktowane są czynnikami natury wewnętrznej, wynikającymi z możliwości dokonywania swobodnego wyboru z katalogu zachowań.

Postawę moralną człowieka rozpoznajemy w różnych okolicznościach. Pewne sytuacje szczególnie wyraźnie ujawniają, jakie kto ceni wartości, jakich przestrzega zasad i do czego potrafi się zobowiązywać.

Pojawia się kolejne pytanie: ile możemy mieć zapewnionej wolności w działaniu? Czy tylko tyle, ile prawo nam nie zabrania, czy też nie? Tutaj możemy zderzyć się z dwiema postawami: pierwszą, wyrażaną przez klasycznych liberałów, która mówiła – "robić wolno wszystko, czego prawo jednoznacznie nie zabrania" oraz drugą, wyrażoną przez Arystotelesa – "robić wolno tylko to, na co prawo jednoznacznie zezwala". Jak widać zatem ujęcie liberalne szeroko dopuszcza różne zachowania człowieka, nie tylko te, które wynikają z norm prawnych, lecz również obejmuje moralne aspekty zachowania jednostki mające wpływ na konkretną działalność. Z kolei poglądy Arystotelesa w tym zakresie są bliższe państwu prawa, gdzie każda czynność, każde działanie powinny mieć swój wyraz w obowiązujących jednoznacznych normach prawnych, których należy bezwzględnie przestrzegać. Model ten odrzuca możliwość dowolnego zachowania, niemającego odzwierciedlenia w normach prawnych. Ustawodawca powinien więc starać się wydawać jedynie jednoznaczne akty prawne, minimalizujące dozę swobodnego uznania.

Normatywne kształtowanie zachowań uczestników procesu udzielania zamówienia publicznego

Państwo próbuje wprowadzać wzorce zachowań, które eliminowałyby nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych. Odbywa się to jednak ciągle na poziomie licznych nowelizacji przepisów ustawowych regulujących problematykę zamówień publicznych. Wydaje się, że zamiast administracyjno-prawnych środków ingerencji w proces udzielanych zamówień publicznych oraz w swobodę kształtowania treści przyszłego stosunku zobowiązaniowego, należy się zastanowić nad możliwością reformy całego systemu finansów publicznych w Polsce, przez dostosowanie regulacji prawnych procedur zamówień publicznych do ogólnych zasad systemu finansów publicznych. Należy bowiem uznać, że zarówno finanse publiczne, jak i prawo zamówień publicznych stanowią nierozerwalną całość systemu finansowego w Polsce. Niezmiernie zatem istotnym czynnikiem sprawnego funkcjonowania całego systemu jest spójna i harmonijna egzystencja dwóch aktów prawnych: ustawy o finansach publicznych oraz ustawy – Prawo zamówień publicznych.

Jak wynika z obserwacji ponaddziesięcioletniego funkcjonowania systemu zamówień publicznych w Polsce, dostrzega się konieczność dokonania dwóch zasadniczych zmian. Po pierwsze – uelastycznienia wydatków i dochodów budżetowych w taki sposób, aby nie wiązać ich ściśle w ramach roku budżetowego; po drugie – modyfikacji wydatków inwestycyjnych. Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych powinny być planowane na przestrzeni trzech lat i przez ten okres realizowane, tak by umożliwić inwestorom rzetelne, bez zbednego pośpiechu, przygotowanie sie do procesu inwestycyjnego. Przeprowadzając postępowanie przetargowe zamawiajacy nie może być zmuszany do dokonywania różnego rodzaju nadużyć wynikajacych jedynie z konieczności zrealizowania przyjetego planu finansowego na dany rok budżetowy. Dotyczy to sytuacji, w których pierwsze postępowanie nie dało rozstrzygniecia i należy wszczać nowe postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego. Zamawiający, zamiast spokojnie przygotować się do nowego postępowania, w pośpiechu szukają możliwości jak najszybszego udzielenia zamówienia. Ponadto konieczność realizacji budżetu jednostki zmusza niejednokrotnie zamawiających do nieprzemyślanych, niecelowych, a przez to i niegospodarnych decyzji w sprawie dokonywanych zamówień6.

Zadaniem zamawiającego nie powinien być wybór w pośpiechu byle jakiego wykonawcy, tylko po to, by zrealizować budżet w danym roku, lecz wybór wykonawcy, który najlepiej spełni jego oczekiwania. Proces przygotowania postępowa-

⁶ Szerzej tą problematyką zajął się A. Panasiuk: *Ekonomiczno-prawne aspekty systemu zamówień publicznych, wpływające na ograniczenie swobody kontraktowania*, Bydgoszcz-Warszawa 2005, s.152 i nast.

nia, a następnie samo postępowanie przetargowe powinny być przemyślane, tak aby można było wybrać najkorzystniejsze oferty, a następnie realizować zamówienia zgodnie z warunkami wcześniej ustalonymi między stronami. Temu ma między innymi służyć instytucja komisji przetargowej⁷.

W tym miejscu nasuwają się takie oto refleksje: przez etyczne zachowanie osób działających w systemie zamówień publicznych wpływamy na tworzenie wizerunku dobrego prawa, zamiast używać zabiegów legislacyjnych polegających na tworzeniu coraz to nowszych konstrukcji prawnych, mających na celu przymuszenie jednostek do etycznego zachowania. Nie możemy jednak całkowicie odejść od konieczności udoskonalania norm prawnych, chociażby w związku ze zmieniającymi się ciągle warunkami społeczno-ekonomicznymi, w których funkcjonują uczestnicy procesu udzielania zamówień publicznych. Jednak cały proces legislacyjny musi być przemyślany, świadomy, mieć za cel najważniejszy stworzenie spójnego systemu zamówień publicznych.

Odpowiedzialność jednostki a odpowiedzialność grupy

Prawo do indywidualnego traktowania uczestników postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, do indywidualizacji odpowiedzialności każdego z nich nie zawsze jest i było właściwie uwzględniane. Uczestników postępowania składających swoje oferty odpowiednio indywidualizuje złożona oferta⁸. Uczestnicy bowiem biorą całą odpowiedzialność za złożone oświadczenie woli, zmaterializowane w postaci złożonej oferty. Ponadto sam zamawiający określa w specyfikacji istotnych warunków zamówienia zakres i sposób indywidualizacji poszczególnych uczestników prowadzonego postępowania, przez formułowanie wymogów spełnienia warunków podmiotowych umożliwiających złożenie oferty niepodlegającej odrzuceniu. Zgoła odmiennie wygląda indywidualizacja odpowiedzialności osób biorących udział w postępowaniu po stronie zamawiającego. Możemy wyróżnić odpowiedzialność kierowni-

⁷ Zgodnie z dyspozycją art. 20 ust. 1 ustawy z 29.01.2004 r. – Prawo zamówień publicznych (DzU nr.19, poz. 177, ze zm.), komisja przetargowa jest zespołem pomocniczym zamawiającego, powoływanym w celu rzetelnego przygotowania i przeprowadzenia postępowania.

Wyrok SN z 13.12.1999 r. (sygn. akt III CKN 478/98); indywidualizację podmiotów ubiegających się o zamówienie publiczne zakłada też ustawodawca w innych przepisach, np. zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy, przystępując do udziału w postępowaniu o zamówienie publiczne, każdy wykonawca składa oświadczenie, że jest uprawniony do występowania w obrocie prawnym, ma uprawnienia niezbędne do wykonania określonych prac lub czynności oraz niezbędną wiedzę i doświadczenie, potencjał ekonomiczny i techniczny, a także pracowników zdolnych do wykonania zamówienia, a ponadto znajduje się w sytuacji finansowej zapewniającej wykonanie zamówienia. Indywidualizację podmiotu ubiegającego się o zamówienie publiczne zakłada samo zawarcie umowy.

ka jednostki jako zamawiającego oraz odpowiedzialność osób zajmujących się przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Mamy więc w tym drugim wypadku do czynienia z odpowiedzialnością zbiorową osób uczestniczących w pracach komisji przetargowej.

Pojawia się zatem pytanie – w jaki sposób możemy egzekwować odpowiedzialność od grupy osób jako organu kolegialnego podejmującego wspólne decyzje oraz dokonującego wspólnych czynności w postępowaniu? Odpowiedzialność może ponosić cała grupa, bez względu na to, kto i w jakim zakresie podejmował decyzje lub przyczynił się do powstania negatywnych skutków. Czy jest to odpowiedzialność sprawiedliwa? – raczej nie, sprzyja jedynie szybkiemu i prostemu egzekwowaniu odpowiedzialności za podjęte czynności lub decyzje. Wydaje się jednak, że taki sposób egzekwowania odpowiedzialności jest lepszy niż próba określenia stopnia odpowiedzialności poszczególnych członków komisji przetargowej. Kształtowanie zasad odpowiedzialności zbiorowej pokazuje nam jedynie, że karanie całej grupy może być mniejszym złem niż sprzyjanie bezkarności. John Locke uważał, że tych, którzy uczestniczą w wojnie niesprawiedliwej, należy karać śmiercią, ale nie wolno ich pozbawiać majątku, ponieważ konfiskata mienia krzywdzi żonę i dzieci⁹.

Uważam, że jednakowa odpowiedzialność wszystkich członków za działania komisji przetargowej jest niewłaściwa, chociażby z punktu widzenia ich zaangażowania w prace tejże komisji. Odpowiedzialność, czy też raczej strach i konsekwencje jej egzekwowania, powinny być czynnikiem mobilizującym do działania poszczególnych członków komisji, powodującym większe zaangażowanie w jej prace. Odpowiedzialność zbiorowa powoduje, że działania poszczególnych osób w grupie są działaniami incydentalnymi, które nie wynikają z utożsamienia osoby z grupą. Każdy najczęściej wychodzi z założenia, że ktoś coś zrobi lub jakoś to będzie, przecież ja sam nie muszę tego robić. Widzimy więc na samym początku brak zaangażowania w prace komisji. Zgoła odmienne efekty można osiągnąć w sytuacji zwiększenia zaangażowania poszczególnych członków komisji, a co się z tym wiąże – z indywidualizacją odpowiedzialności za podejmowane działania. Zgadzam się z opinią H.D. Lewisa, wyrażoną w jednej z jego prac: "Gdyby mnie poproszono o podanie zasady etycznej, którą uznaję za szczególnie pewną, powiedziałbym: nikt nie może być odpowiedzialny – w etycznym sensie tego terminu – za postępowanie innego" 10.

Dochodzimy więc do przekonania, że najlepszą odpowiedzialnością będzie odpowiedzialność zastępcza. Szczególnym wypadkiem odpowiedzialności zastępczej będzie powierzenie komuś pełnienia pewnych funkcji i upoważnienie go do działania w imieniu innych osób. W takim też kierunku ewoluowały przepisy zamówień

⁹ John Locke: Dwa traktaty o rządzie, PWN, Warszawa 1992, s. 294.

¹⁰ H.D. Lewis: Collective Responsibility [w:] Collective Responsibility: Five Decades of Debate in Theoretical and Applied Ethics, 1948, s. 26.

publicznych. Podstawowa reguła odpowiedzialności w systemie zamówień publicznych brzmi: "Za przygotowanie i przeprowadzenie postepowania o udzielenie zamówienia odpowiada kierownik zamawiajacego". Za przygotowanie i przeprowadzenie postepowania o udzielenie zamówienia odpowiadaja także inne osoby w zakresie, w jakim powierzono im czynności w postępowaniu oraz czynności związane z przygotowaniem postępowania. Kierownik zamawiającego może bowiem powierzyć pisemnie wykonanie zastrzeżonych dla niego czynności członkom komisji przetargowej, mając na celu zapewnienie sprawności jej działania, indywidualizację odpowiedzialności jej członków za wykonywane czynności oraz spowodowanie przejrzystości jej prac. Nie będzie to jednak pełna odpowiedzialność, tak jak to mamy w wypadku odpowiedzialności premiera za cały gabinet. Gdy premier nie otrzymuje wotum zaufania i ustepuje, ustapić z nim również musi cały rzad. Bedzie to jednak odpowiedzialność poszczególnych członków komisji przetargowej za swoje podjete decyzje, ale przez te odpowiedzialność wszyscy członkowie beda niejako współodpowiedzialni za efekt końcowy prowadzonego postepowania, tj. za to, czy i jak zostało udzielone zamówienie publiczne. Mamy wiec do czynienia z sytuacja, kiedy członkowie komisji biorą na siebie konsekwencje błędnych decyzji, nie są jednak wszyscy w pełni moralnie odpowiedzialni za zaistniałe błedy, popełnione przez niefrasobliwość innych członków.

Musimy również zastanowić się nad okolicznością, w której członek komisji przetargowej nie jest odpowiedzialny moralnie za swoje czyny, bowiem podczas wykonywania określonych czynności znalazł się w sytuacji, w której czuje się zmuszony do postępowania w sposób przez siebie nieakceptowany. Na przykład, gdy kobieta kradnie bochenek chleba, by nakarmić swoje głodne dziecko, jest to niewątpliwie czyn nieakceptowalny z prawnego punktu widzenia, jeśli zaś spojrzymy na cała sferę moralnego postępowania kobiety, nasza ocena jej zachowania będzie aprobujaca¹¹. Podobna sytuacja może zaistnieć gdy kierownik jednostki, jako zamawiajacy, bedzie chciał koniecznie zawrzeć umowe z najtańszym wykonawca, mimo że jego oferta nie została uznana przez członków komisji przetargowej za najkorzystniejszą. Będziemy więc mieli do czynienia z zachowaniem kierownika jednostki jako tego, który za wszelka cene chce udzielić zamówienia publicznego jak najtaniej i jeszcze w danym roku budżetowym, z drugiej strony – z legalnym stanowiskiem członków komisji przetargowej jako tych, których interesuje jedynie aspekt legalności działania, pomimo nawet zagrożenia unieważnieniem postępowania i nieudzieleniem zamówienia w danym roku budżetowym. Kto jest zatem odpowiedzialny? – można by powiedzieć, że nikt. Ale wtedy tworzymy niedopuszczalną kategorię czynów – dokonanych świadomie i dobrowolnie, lecz bez odpowiedzialności za to co się robi.

¹¹ Tamże, s. 26 i nast.

Następuje bowiem starcie dwóch podstawowych płaszczyzn wpływających na ludzkie zachowanie – legalnego działania z jednej strony i moralnego postępowania z drugiej.

Rozpatrujac jeszcze pod innym katem zachowanie osób po stronie zamawiającego w trakcie procesu udzielania zamówienia publicznego, możemy postawić teze, że odpowiedzialne będą nie tylko osoby, które popełniają czyn niezgodny z obowiazującymi normami prawnymi pod wpływem jakiejkolwiek formy nacisku lub przymusu, lecz także te osoby, które mogły nie dopuścić do powstania ewentualnej nieprawidłowości. Odpowiedzialność taka będziemy mogli najczęściej egzekwować od kierownika jednostki. Pomimo delegacji swoich kompetencji w zakresie przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, będzie on ponosił pełną odpowiedzialność w zakresie nadzoru dokonywanych czynności i podejmowanych decyzji przez komisje przetargowa. W sytuacji powstania odpowiedzialności za podjęte decyzje komisji przetargowej jako grupy należy zawsze pamietać, że tak naprawde odpowiedzialność spada na konkretne jednostki w tej grupie, choć zdarza się bardzo często, że niewinna osoba musi czasem płacić za czyny osób, z którymi się zwiazała, nawet jeśli nie bierze aktywnego udziału w dokonywanych przez innych członków komisji czynnościach. Każdy ma prawo do indywidualnego traktowania, ale odpowiednio wcześniej musi sam zadbać o to, by był odróżniany od reszty grupy, która w sensie sprawczym dopuszcza się powstania nieprawidłowości. W przeciwnym wypadku osoba taka bedzie cierpieć za nie swoje winy. Moralnie odpowiedzialny jest zawsze ten, kto spowodował powstanie nieprawidłowości lub uczestniczył przy jej powstawaniu, mógł jej zapobiec, ale nie zrobił tego z mało istotnych przyczyn. W praktyce posługiwanie się tą zasadą jest bardzo trudne, a czasami wręcz niemożliwe do zastosowania.

W wypadku określania odpowiedzialności poszczególnych członków komisji przetargowej decydujące znaczenie będzie miał zakres pełnomocnictwa do dokonania konkretnych czynności w postępowaniu, udzielony przez kierownika jednostki jako zamawiającego. W takiej bowiem sytuacji wyraźnie z góry ustalono, iż pewne osoby nie będą za coś odpowiadać, ponieważ ich odpowiedzialność uległa instytucjonalizacji¹². Jeżeli bowiem komisja przetargowa, jako grupa, decyduje o odrzuceniu konkretnej oferty, to przy odpowiedzialności zbiorowej członków komisji możemy twierdzić, że wina lub zasługa są proporcjonalne do wielkości udziału w dokonywaniu oceny odrzuconej oferty. Jeśli bowiem intencja jest wspólna, to odpowiedzialność jest równa, bez względu na piastowane przez niektóre osoby funkcje w grupie. Choć niewątpliwie i w tym wypadku istnieje możliwość dystansowania się od poglądów i działań grupy sformalizowanej w postaci komisji przetargowej. Każdy bowiem człowiek może zachować się w jednej sytuacji w sposób charakterystyczny

 $^{^{12}\,}$ Wyrok Sądu Okręgowego z 22.05.2002 r. , sygn. akt V Ca417/02, publ. w "Informatorze Urzędu Zamówień Publicznych", wrzesień 2002 r.

dla siebie, w innej zaś – zgodnie z zachowaniem całej grupy. Ta odrębność w stosunku do poglądów całej komisji może przejawić się w zdaniu odrębnym do podjętej decyzji lub dokonanej czynności, wniesionym przez konkretnego indywidualistę, pomimo że następnie będzie on zmuszony do zaakceptowania poglądów grupy, niezgodnych z jego własnymi poglądami w danej sprawie. Zdanie odrębne będzie więc niejako miernikiem stopnia i zakresu odpowiedzialności tejże osoby w zakresie odpowiedzialności całej komisji przetargowej. Grupa może być zatem źródłem indywidualnych postaw, których świadomie nikt by nie wybrał. Nawet w tym wypadku za przyjęcie tych postaw odpowiadają jednak same jednostki. Pomimo powyższych spostrzeżeń, najczęściej dochodzi do totalnego uzależnienia działań członka komisji od poglądów i działań całej komisji przetargowej jako sformalizowanej grupy. Należy jednak pamiętać, że gdy ktoś ulega presji wywieranej przez grupę, jest odpowiedzialny za swoją postawę i zachowanie nie mniej niż grupa, która poddaje go indoktrynacji.

Odpowiedzialność za wady postępowania o udzielenie zamówienia publicznego

Na zjawisko korupcji w zamówieniach publicznych duży wpływ miała również iluzoryczna odpowiedzialność za naruszenie przepisów ustawowych przy udzielaniu zamówienia publicznego. Ustawa z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych¹³ w art. 138 ust. 1 określa katalog czynów, których popełnienie stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zgodnie z tym przepisem, popełnienie czynu polegającego na naruszeniu zasady lub trybu postępowania przy udzieleniu zamówienia publicznego, ustalonych ustawą – Prawo zamówień publicznych, stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Stosownie do zasady wynikającej z art. 137 ustawy o finansach publicznych, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosza jedynie pracownicy sektora finansów publicznych oraz inne osoby dysponujące środkami publicznymi, w tym osoby odpowiedzialne za gospodarowanie środkami publicznymi przekazanymi podmiotom spoza sektora finansów publicznych. Ponadto, zgodnie z przepisem art. 138 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez zaniedbanie obowiązków w zakresie nadzoru ponosi również kierownik jednostki lub inny przełożony pracownika. W związku z tym, iż z analizy dokumentacji przetargowej możemy jedynie wyłapać drobne nieprawidłowości podmiotów udzielających zamówień publicznych (a raczej przeoczenia), wysokość kary za takie czyny jest raczej symboliczna. Poważnym niedopatrzeniem był również brak określonej odpowiedzialności za czyny stanowiące naruszenie dyscypliny finansów pu-

¹³ DzU nr 155, poz. 1014, ze zm.

blicznych pracowników danej jednostki, wchodzących np. w skład komisji przetargowej powołanej przez kierownika jednostki zamawiającej, w celu przygotowania i przeprowadzenia postępowania. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w omawianym zakresie ponosił jedynie kierownik jednostki zamawiającej lub inny uprawniony organ zatwierdzający wybór najkorzystniejszej oferty i podpisujący umowę w sprawie zamówienia publicznego. Taka regulacja prawna skutkowała w praktyce całkowitą bezkarnością członków komisji przetargowych na gruncie ustawy o finansach publicznych, niezależnie od skali nieprawidłowości, których się dopuścili. To samo dotyczyło również niektórych podmiotów zobowiązanych do stosowania przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych, niewymienionych jednocześnie w art. 137 ustawy o finansach publicznych jako podmioty ponoszące odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁴.

Widząc potrzebę dokonania stosownych zmian w zakresie odpowiedzialności za czynności podejmowane w procesie udzielania zamówienia publicznego, ustawodawca dopuścił możliwość przygotowania i przeprowadzenia postępowania przez własną jednostkę organizacyjną i osobę trzecią. Umożliwił również zamawiającemu indywidualizację odpowiedzialności członków komisji przetargowej za wykonywane czynności¹⁵. Jednak bez stosownych zmian przepisów regulujących odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, odpowiedzialność osób trzecich, które zamawiający upoważnił do dokonywania określonych czynności w postępowaniu, byłaby w dalszym ciągu iluzoryczna.

Z dniem 1 lipca 2005 r. weszły w życie przepisy ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych 16. Przedmiotowa regulacja prawna jest istotna dla problematyki kształtowania odpowiedzialności przy udzielaniu zamówień publicznych, gdyż obejmuje obszar dotychczas nieobjęty odpowiedzialnością z zakresu dyscypliny finansów publicznych oraz umożliwia dochodzenie odpowiedzialności od poszczególnych uczestników procesu zamówień publicznych. Odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zgodnie z dyspozycją art. 4 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zostali objęci również – oprócz jednostek sektora finansów publicznych – pracownicy jednostek sektora finansów publicznych, którym powierzono określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej lub czynności przewidziane w przepisach o zamówieniach publicznych, oraz osoby gospodarujące środkami publicznymi przekazanymi jednostkom niezaliczanym do sektora finansów

¹⁴ Do podmiotów takich można zaliczyć niektóre instytucje prawa publicznego zdefiniowane w art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy – Prawo zamówień publicznych czy też podmioty określone w art. 3 ust. 1 pkt 6 tejże ustawy.

¹⁵ Art. 21 ust. 3 ustawy z 29.01.2004 r. – Prawo zamówień publicznych.

 $^{^{16}}$ Ustawa z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (DzU z 2005 r., nr 14, poz. 114).

publicznych. Takie rozszerzenie regulacji prawnej wprowadzającej zasady odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych obejmie w zasadzie wszystkie podmioty zobowiązane do stosowania przepisów prawa zamówień publicznych (z wyjątkiem zamawiających określonych w art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy – Prawo zamówień publicznych). Odpowiedzialnością może zostać obciążona również każda osoba fizyczna uczestnicząca w procesie udzielania zamówienia publicznego.

Myślę, że przy dokładnym określeniu zasad odpowiedzialności w systemie zamówień publicznych oraz jak najszerszym objęciu odpowiedzialnością katalogu podmiotów zobowiązanych do stosowania zamówień publicznych poprawi się funkcjonowanie systemu zamówień publicznych, a co się z tym wiąże – i jego odbiór społeczny.

dr Andrzej Panasiuk wicedyrektor Departamentu Gospodarczego w NIK

Adam Zych

UTRUDNIENIA W SFERZE ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH OKIEM WYKONAWCÓW

Jednym z bardziej atrakcyjnych kontrahentów dla podmiotów gospodarczych są bez wątpienia jednostki budżetowe udzielające zamówień publicznych. Chodzi tu zarówno o jednostki organizacyjne reprezentujące budżet państwa i budżety samorządowe, jak i innych dysponentów środków publicznych. Jednostki te nabywają wyroby i usługi o stosunkowo znaczących rozmiarach, a ponadto – co obecnie jest szczególnie ważne – mimo takich czy innych zakłóceń finansowych, w ostatecznym rachunku są one bardzo dobrym płatnikiem (m.in. dlatego, że – praktycznie biorąc – nie mogą zbankrutować, czego nie można powiedzieć o typowych podmiotach gospodarczych). Trudno się więc dziwić, że większość firm tak bardzo zabiega o uzyskiwanie zamówień publicznych.

Zasady udzielania tych zamówień podlegają – jak wiadomo – różnego rodzaju procedurom i ograniczeniom, określonym w ustawie z 24 stycznia 2004 r. – "Prawo zamówień publicznych"¹. Stosunkowo często można spotkać się z tezą, że ustawa ta jest mało skutecznym instrumentem obrony interesów ogólnoekonomicznych (budżetowych), o czym mają świadczyć nagminne podobno sytuacje omijania zawartych w niej przepisów. Moim zdaniem, pogląd ten jest dyskusyjny. Nie ulega wątpliwości, że w naszej gospodarce dość często "ustawia się przetargi", jednak z drugiej strony ustawa o zamówieniach publicznych zmusza dostawców i wykonawców do systematycznego obniżania cen wyrobów oraz robót, co z punktu widzenia interesów ogólnoekonomicznych nie jest bez znaczenia. Będąc od kilku lat związany z branżą drogową, mam możliwość bezpośredniej obserwacji występujących w niej zjawisk i mogę w związku z tym z całym przekonaniem stwierdzić, że w ciągu ostatnich 5-6 lat ceny robót drogowych spadły – średnio biorąc – o 20-30%, a w niektórych

¹ DzU nr 19, poz. 177.

asortymentach robót spadek wynosi nawet około 40%. Jeśli więc w branży tej mają miejsce różnego rodzaju nieprawidłowości związane z funkcjonowaniem zamówień publicznych (a co do tego nie ma raczej wątpliwości), to z uwagi na wspomniany wyżej znaczący spadek cen, nieprawidłowości nie są – z ogólnoekonomicznego punktu widzenia – tak groźne, jak by się pozornie wydawało.

Nie oznacza to jednak, że ustawę o zamówieniach publicznych można ocenić jako prawidłowo funkcjonujący akt prawny, niewymagający istotnych zmian. Bliższa analiza, a przede wszystkim doświadczenia praktyki gospodarczej wskazują na dość istotne słabości zawartych w tej ustawie przepisów, co przynosi gospodarce narodowej zarówno wymierne, jak i niewymierne szkody. Szczególnie negatywnie należy – moim zdaniem – ocenić to, że ustawa o zamówieniach publicznych wprowadziła różne bariery i utrudnienia dla wykonawców robót budowlanych, a stosowanie się do jej przepisów nie przynosi – z ogólnoekonomicznego punktu widzenia – jakichkolwiek pozytywnych efektów. Oto kilka konkretnych przykładów.

Zabezpieczenie należytego wykonania umowy

Poważnym problemem dla większości wykonawców robót budowlanych jest konieczność zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Zgodnie z art. 147 ustawy – zamawiający może żądać takiego zabezpieczenia w każdym wypadku, przy czym, gdy umowa opiewa na kwotę wyższą niż równowartość 60 tys. euro, zamawiający ma obowiązek zażądania takiego zabezpieczenia. W praktyce oznacza to, że w zdecydowanej większości wypadków wykonawca musi uiścić takie zabezpieczenie, jako że równowartość 60 tys. euro jest w odniesieniu do robót budowlanych kwotą stosunkowo niewielką. Nieodosobnione są sytuacje, że i przy mniejszych wartościach robót jednostki udzielające zamówienia żądają zabezpieczenia, do czego zresztą mają prawo.

Artykuł 148 ust. 1 ustawy stanowi, że wykonawca może uiścić zabezpieczenie należytego wykonania w formie:

- wpłaty kwoty zabezpieczenia na rachunek bankowy zamawiającego,
- poręczenia bankowego,
- gwarancji bankowej,
- gwarancji ubezpieczeniowej.

Teoretycznie biorąc, możliwości wyboru dla wykonawcy są tu stosunkowo duże (forma pieniężna lub bezgotówkowa), problem tkwi jednak – moim zdaniem – nie tyle w formie zabezpieczenia, co w zasadności stosowania tego instrumentu w ogóle.

Szczególnie negatywnie należy ocenić, że zabezpieczenie powinno być wniesione już w momencie podpisania umowy, a więc przed realizacją określonego zada-

nia. Warto przy tym podkreślić, że kwota zabezpieczenia jest stosunkowo duża – zgodnie z art. 150 ust. 2 ustawy, wynosi ona od 2 do 10% wartości umowy. Nasuwa się w związku z tym raczej retoryczne pytanie – skąd wykonawca ma wziąć środki na uiszczenie tego zabezpieczenia, skoro z tytułu realizacji danego obiektu nie osiągnął jeszcze jakichkolwiek dochodów? Pojawiające się w tym zakresie wątpliwości dotyczą nie tylko zabezpieczenia w formie gotówkowej, ale i – chociaż w nieco mniejszym stopniu – bezgotówkowej. W najtrudniejszej sytuacji są firmy nowo zorganizowane, które – właśnie z uwagi na krótki okres działalności – nie dysponują jeszcze wystarczającymi zasobami finansowymi i nie mają też możliwości ubiegania się o zabezpieczenia bankowe lub ubezpieczeniowe.

Przeciwko analizowanej tu formie zabezpieczenia przemawia również to, że istnieje niewielkie czy też wręcz symboliczne ryzyko, iż wykonawca nie przystąpi do realizacji umowy, która została zawarta w związku z wygranym przez niego przetargiem. Nie po to przecież wykonawca ubiegał się o zamówienie publiczne, aby po jego uzyskaniu odmówić wykonania określonego zadania. A nawet gdyby sytuacja taka miała miejsce, to zamawiający ma do dyspozycji określone instrumenty prawne do dochodzenia wynikających stąd roszczeń. Nie bez znaczenia jest również i to, że wykonawca, który nie zrealizował zawartej z zamawiającym umowy, nie ma już w przyszłości żadnych szans ubiegania się o uzyskanie zamówienia publicznego, co już samo w sobie jest znaczącą sankcją.

Z rozpatrywanego punktu widzenia zupełnie nieistotne są również konsekwencje nienależytego wykonania umowy. W takiej sytuacji zamawiający ma bowiem do dyspozycji poważny atut w formie odmowy zapłaty za częściowo choćby zrealizowane roboty, co – moim zdaniem – jest wystarczająco skutecznym instrumentem dyscyplinowania wykonawcy. Tak więc i z tego punktu widzenia żądanie od wykonawcy już w momencie podpisania umowy wniesienia zabezpieczenia wydaje się rozwiązaniem co najmniej dyskusyjnym.

Reasumując można zatem stwierdzić, że minimalistycznym postulatem wykonawców robót co do zabezpieczenia należytego wykonania umowy jest termin wnoszenia tego zabezpieczenia. Obowiązująca zasada, że zabezpieczenie to uiszczane jest już w momencie podpisywania umowy, wydaje się – z wyżej wymienionych względów – nie do przyjęcia. Beż żadnego ryzyka dla interesów zamawiającego, czyli – szerzej rzecz ujmując – interesu ogólnoekonomicznego, termin ten może być przesunięty na późniejsze etapy realizacji określonego zadania. Ustalenie ostatecznej daty należałoby do obowiązków zamawiającego.

Podkreślić przy tym należy, że mimo merytorycznej zasadności powyższego postulatu, jego wprowadzenie do praktyki gospodarczej nie jest sprawą łatwą, jako że wymagałoby to nowelizacji ustawy o zamówieniach publicznych. Dlatego też konieczne wydaje się poszukiwanie innych, niewymagających zmian ustawowych, ułatwień dla wykonawców działających w sferze zamówień publicznych.

Gwarancja jakości

Uiszczane przez wykonawcę zabezpieczenie należytego wykonania umowy służy nie tylko pokryciu ewentualnych roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. Zgodnie z art. 147 ust. 1 ustawy, zabezpieczenie to służy również pokryciu roszczeń z tytułu gwarancji jakości. W praktyce obie funkcje tego zabezpieczenia realizowane są w ten sposób, że po wykonaniu określonego zadania – co stwierdzone jest w podpisanym przez strony protokole odbioru – zamawiający zwraca wykonawcy 70% zabezpieczenia, natomiast pozostałe 30% jest zatrzymywane na pokrycie ewentualnych roszczeń z tytułu gwarancji jakości (art. 151 ust. 2). Generalnie biorąc, rozwiązanie to jest słuszne, jako że zamawiający musi mieć odpowiednie zabezpieczenie na usunięcie ewentualnych wad i usterek. Problem jednak, jak to zresztą zwykle bywa, tkwi w szczegółach.

Zbyt długie okresy gwarancji

Powyższe rozwiązanie systemowe można by ocenić pozytywnie, gdyby ustalane w sferze zamówień publicznych okresy gwarancji jakości były zgodne z przesłankami i uwarunkowaniami o charakterze techniczno-technologicznym. Doświadczenia praktyki gospodarczej wskazują jednak na istotne uchybienia w tym zakresie. Kwestię tę chciałbym bliżej przedstawić na przykładzie branży drogowej. Otóż jest sprawą oczywistą, że firma drogowa realizująca określone roboty – zarówno remontowe, jak i inwestycyjno-modernizacyjne, musi udzielić zamawiającemu gwarancji jakości. W wypadku robót remontowych gwarancja ta nie powinna w zasadzie – zgodnie z zasadami sztuki – przekraczać 1 roku, jedynie w wypadku całkowicie nowych obiektów (zwłaszcza mostów) może być dłuższa (np. 3 lata).

W istniejących w sferze zamówień publicznych realiach opinia ekspertów i fachowców jest jednak często ignorowana, nie tylko zresztą w odniesieniu do analizowanej tu kwestii. W ostatnich latach obserwuje się coraz większe wymagania inwestorów (w tym wypadku – administracji drogowej) co do okresu gwarancji (rękojmi). Jeszcze kilka lat temu większość administratorów dróg wymagała od wykonawców najwyżej 3-letniego okresu gwarancji, ostatnio jednak standardem jest okres 5-letni, co – moim zdaniem – należy ocenić zdecydowanie negatywnie. Wynika to choćby stąd, że gdy na remontowanej czy modernizowanej drodze pojawią się po 3 czy 4 latach mniejsze lub większe wady (najczęściej zwyczajne dziury), nie jest łatwo rozstrzygnąć, czy są one efektem użytkowania, czy też wadliwego wykonawstwa. Rodzi to różnego rodzaju konflikty na linii zamawiający – wykonawca, które nierzadko musi rozstrzygać sąd.

W praktyce gospodarczej mają miejsce jeszcze większe nieprawidłowości w tym zakresie. Nieodosobnione są wypadki, że organizatorzy przetargów publicznych uzależniają w określonym stopniu (np. w 20%) wybór oferenta m.in. od długości zaproponowanej gwarancji. Im dłuższy jest ten okres, tym odpowiednio większe szanse ma firma na uzyskanie określonego zamówienia. Efekt jest taki, że firmy budowlane (w tym i drogowe) udzielają w składanych ofertach gwarancji wynoszących 6, 7, a nawet 8 lat. Z własnej praktyki znam nawet wypadek, że firma biorąca udział w przetargu na roboty kanalizacyjne zaproponowała w ofercie udzielenie inwestorowi gwarancji jakości na okres ... 99 lat (!). Przykład ten ma z pewnością odosobniony charakter, jednak odzwierciedla istotę analizowanego problemu.

Koszty gwarancji

Nad sprawą długości okresu gwarancji można by przejść do porządku dziennego (teoretycznie biorąc dłuższe okresy gwarancji są korzystniejsze dla sfery publicznej), gdyby nie znaczące koszty ponoszone z tego tytułu przez podmioty gospodarcze. Spośród wyżej wymienionych form zabezpieczenia (jak już wcześniej wspomniałem, zabezpieczenie należytego wykonania umowy służy w 30% jako gwarancja jakości) najmniej korzystna dla firmy jest bez wątpienia forma gotówkowa. Mało jest zresztą przedsiębiorstw, które mogą sobie pozwolić na zamrożenie gotówki na wiele lat. Dlatego też większość wykonawców korzysta z usług banków (poręczenia oraz gwarancje bankowe) czy też firm ubezpieczeniowych (gwarancje ubezpieczeniowe). Zwiększa to oczywiście koszty własne firm budowlanych. Banki oraz firmy ubezpieczeniowe pobierają od udzielonych gwarancji opłaty (prowizje) w wysokości około 2% w skali roku. Jeśli więc gwarancja udzielana jest na standardowy obecnie okres 5 lat, to łączna opłata z tego tytułu wyniesie 10%. Dla wielu firm są to znaczące koszty i dlatego organy państwowe powinny podejmować działania zmierzające do ich minimalizacji.

W tym kontekście chciałbym zwrócić uwagę na istotny – z rozpatrywanego tu punktu widzenia – problem, jakim jest konieczność zabezpieczenia uzyskiwanej przez przedsiębiorstwo z banku czy też z firmy ubezpieczeniowej gwarancji należytego wykonania (jakości). W tym zakresie – jak wynika z doświadczeń praktyki gospodarczej – firmy ubezpieczeniowe są zdecydowanie bardziej elastyczne niż banki komercyjne. Legitymujące się dobrymi wynikami finansowymi przedsiębiorstwo może bez większych trudności uzyskać gwarancję ubezpieczeniową na okres do 5 lat, zabezpieczając ją zwykłym wekslem wraz z odpowiednią deklaracją wekslową. Natomiast wymagania banków są zdecydowanie większe, stąd wspomniane wyżej preferowanie przez wykonawców firm ubezpieczeniowych.

Należałoby w związku z tym rozważyć następującą kwestię. Skoro firma ubezpieczeniowa podejmuje ryzyko i na podstawie weksla udziela firmie budowlanej (wykonawcy) na 5 lat gwarancji należytego wykonania umowy (obejmującej również gwarancję jakości), to czy nie byłoby prościej, aby taki sam weksel – już bez pośrednictwa firmy ubezpieczeniowej – stanowił dla zamawiającego wystarczającą formę zabezpieczenia? Osobiście nie mam wątpliwości co do tego, że na tak postawione pytanie należałoby udzielić pozytywnej odpowiedzi. Wprawdzie, teoretycznie biorąc, zamawiający ma większe możliwości usunięcia – na koszt wykonawcy – ewentualnych wad i usterek w wypadku posiadania gwarancji bankowej czy też ubezpieczeniowej, jednak każdy kto zna realia, wie doskonale, że z posiadania takiej gwarancji niewiele wynika. Bez większego ryzyka dla zamawiającego, a z ogromną korzyścią dla wykonawcy (obniżka kosztów finansowych), można by więc potraktować weksel jako wystarczającą formę zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Wymagałoby to jednak stosownej nowelizacji art. 148 ust. 1 ustawy, określającego formy zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

W tym kontekście chciałbym zwrócić uwagę, że ustawodawca zdaje się do pewnego stopnia dostrzegać problem kosztów związanych z zabezpieczeniem należytego wykonania umowy. Artykuł 147 ust. 4 ustawy stanowi bowiem, że w uzasadnionych wypadkach zamawiający może – za zgodą prezesa Urzędu Zamówień Publicznych – odstąpić od żądania wniesienia zabezpieczenia, zwłaszcza wtedy, gdy zabezpieczenie takie stanowi dla wykonawcy zbyt duże obciążenie finansowe, rzutujące następnie na zawartą w ofercie cenę. Generalnie biorąc, przepis ten jest merytorycznie uzasadniony, problem polega jednak na tym, że konieczność uiszczenia zabezpieczenia wpływa w każdym bez wątpienia wypadku na relatywny wzrost kosztów własnych wykonawcy, ze wszystkimi tego konsekwencjami. Pomijam już to, że stworzenie takiej furtki prawnej daje możliwość preferencyjnego traktowania wybranych podmiotów gospodarczych, bez wystarczającego uzasadnienia o charakterze merytorycznym.

Zbyt wysokie ubezpieczenia

Coraz większym problemem dla działających w sferze zamówień publicznych wykonawców robót budowlanych są wymagania inwestorów (zamawiających) w zakresie ubezpieczeń. Nie ulega wątpliwości, że bezpieczeństwo zamawiającego jest odpowiednio większe, gdy realizowany przez wykonawcę obiekt jest ubezpieczony. Problem polega jednak na tym, że skala stawianych przez niektórych inwestorów w tym zakresie wymagań, czy wręcz żądań, jest nie do przyjęcia. Dla zilustrowania tego proble-

mu przytoczę konkretny przykład z praktyki gospodarczej, również z branży drogowej. Jedna ze znanych mi firm wygrała duży kontrakt na gruntowną modernizację kilkunastu kilometrów drogi wojewódzkiej. Wartość kontraktu – prawie 11 mln zł. Zgodnie ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia, warunkiem zawarcia – już po wygraniu przetargu – formalnej umowy było przedłożenie przez firmę kopii polisy ubezpieczeniowej od odpowiedzialności cywilnej (w stosunku do osób trzecich), przy czym – co szczególnie istotne – suma ubezpieczenia musiała być nie niższa niż wartość przetargu, a więc 11 mln zł. Jest to oczywisty absurd, jako że ryzyko wyrządzenia jednorazowo szkody na tak dużą kwotę jest nierealne. Wykupienie takiej, zupełnie niepotrzebnej polisy kosztowało jednak firmę ponad 80 tys. zł. Tego typu wypadki są coraz częstsze i to nie tylko w branży drogowej (kilka tygodni temu niemal identyczna w swej istocie sytuacja miała miejsce w firmie wykonującej roboty kanalizacyjne).

Jeszcze większym problemem dla wykonawców jest konieczność przedłożenia fotokopii polisy OC na bardzo wysoką kwotę już na etapie składania oferty przetargowej, a więc w momencie, gdy jeszcze nie wiadomo, która firma wygra przetarg i uzyska zamówienie. Istnieje oczywiście realne ryzyko, że firma poniesie wysokie koszty z tytułu ubezpieczenia, które – z uwagi na przegrany przetarg – będą stanowić dla niej czystą stratę. Wprawdzie wypadki żądania przez organizatorów przetargów załączenia do oferty kopii posiadanej polisy ubezpieczeniowej są – na szczęście – dość rzadkie. W praktyce gospodarczej mają jednak miejsce i w związku z tym odpowiednie organy państwowe powinny im zdecydowanie przeciwdziałać, mamy tu przecież do czynienia z ewidentną sytuacją działania na szkodę podmiotów gospodarczych.

Wiele innych problemów

Działające w sferze zamówień publicznych przedsiębiorstwa natrafiają w swej codziennej pracy na wiele innych barier i trudności. Jako przykład można wymienić choćby konieczność załączania do formalnej oferty ogromnej liczby różnego rodzaju załączników (zaświadczeń, oświadczeń, sprawozdań, wypisów, odpisów, referencji itd.). Z grubsza biorąc, co najmniej połowa tych dokumentów jest całkowicie zbędna, ponieważ w najmniejszym nawet stopniu nie wpływają one na wybór oferenta. Nie będę tu jednak szerzej omawiał tej kwestii, bowiem celem niniejszej wypowiedzi jest zwrócenie uwagi na bardzo istotny – moim zdaniem – problem, jakim jest nierównorzędne traktowanie stron biorących udział w zamówieniu publicznym. W zbyt dużym stopniu jest tu preferowany interes zamawiającego, ze szkoda dla

wykonawcy. Bez żadnej przesady można wręcz mówić o swoistym prymacie zamawiającego, co w ostatecznym rachunku jest szkodliwe dla gospodarki narodowej jako całości, podobnie jak kiedyś – w innych warunkach systemowych – szkodliwy dla gospodarki był faktycznie istniejący prymat wykonawcy. Dlatego też konieczne jest, moim zdaniem, podjęcie określonych działań zmierzających do osiągnięcia większej równowagi stron w tym zakresie.

Adam Zych Tarnów

Katarzyna A. Czajkowska

INSTYTUCJE NADZORU BANKOWEGO

Próba zdefiniowania pojęcia nadzoru

Termin "nadzór" w języku potocznym oznacza dozorowanie, czuwanie, opiekę, kontrolę. W ujęciu przedmiotowym oznacza zespół czynności (np. kontrolnych), w ujęciu podmiotowym zaś urząd, zespół ludzi sprawujących władzę nad czymś lub dozorujących kogoś albo coś i wskazujących cele wykonywanego nadzoru. Termin ten funkcjonuje również na gruncie nauk prawnych i jest kwestią sporną w doktrynie prawnej, czy wystarcza tu termin zaczerpnięty z języka potocznego, czy też należałoby stworzyć odrębną instytucję prawną dla poszczególnych dziedzin prawa. W prawie cywilnym i karnym przeważa stanowisko, że pojęcie z języka potocznego jest wystarczające, natomiast w prawie administracyjnym, gospodarczym publicznym i finansowym (w tym bankowym publicznym) zachodzi potrzeba dokładnego określenia "nadzoru". Sprawujące nadzór organy funkcjonują bowiem na podstawie ściśle określonych przepisów prawnych.

Według L. Górala¹, pojęcie nadzoru używane jest w dwóch znaczeniach. W pierwszym jest to obowiązek czuwania, który polega na zapewnieniu przestrzegania przepisów prawnych przez podmioty nadzorowane i ewentualnym zastosowaniu odpowiednich środków nadzorczych w razie ich naruszenia. W tym wypadku między organem nadzorującym a podmiotem nadzorowanym nie występuje strukturalna zależność. Przykładem takiego nadzoru jest występujący w Polsce nadzór wobec podmiotów gospodarczych, stowarzyszeń czy nadzór budowlany.

W drugim znaczeniu termin "nadzór" należy rozumieć jako pewien układ stosunków organizacyjnych między podmiotami pozostającymi w stosunku nadrzędności i podporządkowania. A zatem organ nadzorujący ma zarówno prawo, jak i obo-

¹ L. Góral: Nadzór bankowy, Warszawa 1998, s. 12-18.

wiązek oddziaływania w określony sposób na jednostki podległe, a także ponosi odpowiedzialność za ich prawidłowe funkcjonowanie. W prawie administracyjnym jest to na przykład stosunek między zakładem administracyjnym, działającym jako jednostka budżetowa, a organem administracji, który go utworzył i utrzymuje.

Istotne jest rozróżnienie pomiędzy nadzorem a kontrolą, jako że oba pojęcia bywają często mylone. Istotą działalności organu kontrolującego jest obserwowanie i rozpoznawanie sytuacji oraz przedstawianie wyników swoich spostrzeżeń organowi nadrzędnemu nad organem kontrolowanym. Nigdy jednak podmiot kontrolujący nie odpowiada za działania podmiotu kontrolowanego. Natomiast organ nadzorujący nie tylko dokonuje obserwacji i ocen, ale również odpowiada za wyniki działalności podmiotu nadzorowanego. Odpowiedzialność ta ograniczona jest do sfery, w zakresie której dysponuje on skutecznymi środkami przymusu. Zastosowanie środków nadzorczych, polegające na możliwości władczego wkraczania w działalność jednostki nadzorowanej, jest dopuszczalne tylko w trybie i zakresie określonym szczegółowo przepisami prawa. Przykładem takim jest w Polsce Najwyższa Izba Kontroli i Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego

Nadzór bankowy zdefiniować można natomiast jako "urząd", w ramach którego grupa ludzi, wyposażona przez prawo w odpowiednie kompetencje władcze, dozoruje i ogranicza działalność podległych mu banków.

Określenie "nadzór bankowy" sugeruje, że obszarem jego działania objęte są jednostki, którym można przypisać atrybut banku. Problem polega zatem na właściwym zdefiniowaniu pojęcia instytucji bankowej. Z ekonomicznego punktu widzenia bank definiowany jest jako instytucja wypełniająca funkcje transformacji terminowej lokat i kredytów, tzn. dopasowania terminów właścicieli wkładów (z reguły krótszych) do terminów kredytobiorców (z reguły dłuższych). Natomiast zgodnie z definicją prawną, bank jest samodzielnym i samofinansującym się podmiotem gospodarczym świadczącym usługi w sferze obrotu pieniężnego przez wykonywanie czynności bankowych.

Nadzór bankowy jest bardzo ważną instytucją systemu bankowego. Stanowi jeden z podstawowych elementów regulacji funkcjonowania rynków finansowych. Jego główne zadania związane są z zapobieganiem naruszeniom prawa bankowego, utratą płynności przez banki, występowaniem niepożądanych następstw ogólnogospodarczych masowego bankructwa banków, a także dotyczą podejmowania działań, których istotą jest reglamentowanie działalności bankowej, czyli wydawanie zezwoleń na uruchomienie instytucji bankowych.

Urząd nadzoru bankowego może kontrolować działalność banku, a w razie stwierdzenia nieprawidłowości do jego uprawnień należy stosowanie odpowiednich sankcji administracyjnych wobec kierownictwa danego banku, bądź nawet postawienie banku w stan likwidacji².

² J. Szambelańczyk: *Podstawy prawne działalności banku*, Poznań 1998, s. 69-70.

Podstawowe przesłanki przemawiające za koniecznością istnienia instytucji nadzorczych oraz określenia norm ostrożnościowych, to przede wszystkim zjawisko kreacji pieniądza depozytowego, powiązane z procesem jego dematerializacji, czyli zmiany formy pieniądza metalowego w pieniądz papierowy, a następnie w rozrachunkowy lub elektroniczny pieniądz w obrocie bezgotówkowym. Zjawisko to w istotny sposób przyczynia się do wzrostu ryzyka płynności i wypłacalności banków.

Równie ważnym powodem tworzenia instytucji nadzorczych jest zwiększenie liczby instrumentów oferowanych klientom przez banki, w tym przede wszystkim nowoczesnych instrumentów finansowych, takich jak np. opcje. Wywołuje to wzrost ryzyka, głównie cenowego, w działalności banków.

Ostatnią z omawianych przesłanek jest zjawisko wychodzenia przez banki poza tradycyjne dla nich segmenty rynku finansowego, czyli na otwarty rynek usług niebankowych (np. rynek funduszy emerytalnych). Powoduje to pojawienie się w działalności bankowej nowych, niebankowych rodzajów ryzyka³.

Aktualne zadania instytucji nadzoru

Przemiany na międzynarodowych rynkach finansowych, zachodzące z dużą intensywnością procesy globalizacji, konsolidacji, pojawienie się nowych produktów, jak również nowych rodzajów ryzyka postawiły nowe wymagania przed instytucjami nadzorczymi. Celem tych działań jest zapewnienie stabilności i prawidłowego funkcjonowania systemów finansowych. Stabilność systemu bankowego zależy od solidności poszczególnych elementów tego systemu, a w szczególności dużych instytucji. Pod wpływem zaostrzonej konkurencji na rynku banki podejmują po części podwyższone ryzyko, aby utrzymać swoją pozycję rynkową i sprostać rosnącym w zakresie osiąganej rentowności wymaganiom inwestorów. W tym kontekście zwiększa się odpowiedzialność zarządów, które w sposób umiejętny powinny zarządzać podejmowanym ryzykiem. Oczywiście im większa instytucja, tym większe ryzyko, że jej kłopoty mogą spowodować reakcję łańcuchową i wystąpienie trudności u innych pośredników finansowych.

Oprócz umiejętnego zarządzania ryzykiem przez banki i odpowiednich reguł nadzoru istotną rolę w zapewnieniu stabilności systemu finansowego odgrywa polityka makroekonomiczna prowadzona przez poszczególne kraje, w tym przede wszystkim niedopuszczanie do nadmiernego deficytu budżetowego, właściwe ustalanie poziomu kursu walutowego, a także elastyczne uregulowania prawne. Niewłaściwie prowadzona polityka makroekonomiczna może spowodować wystąpienie zjawisk

³ W. L. Jaworski, Z. Zawadzka: *Bankowość. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2001, s. 212-213.

kryzysowych w danym kraju. Na skutek powiązań między poszczególnymi gospodarkami kryzys ten może przenieść się do innych krajów i powstała w ten sposób reakcja łańcuchowa jest trudna do zahamowania. Stąd podkreśla się ważność stwierdzenia, iż finansowa stabilność zależy od każdego istotnego uczestnika rynku.

Gwałtownie rosnące rozmiary transakcji transgranicznych powodują konieczność ciągłej intensyfikacji współpracy instytucji nadzoru poszczególnych krajów. Z drugiej strony jednak sytuacja nie dojrzała do powołania instytucji nadzorczej na szczeblu międzynarodowym. Wynika to z obaw poszczególnych krajów, że funkcjonowanie takiej instytucji ograniczałoby pole działania nadzoru krajowego, nie pozwalając na elastyczne, efektywne i szybkie reagowanie w sytuacji zagrożenia stabilności systemu finansowego. Wiązałoby się to także z przekazaniem części uprawnień władz krajowych i koniecznością innego określenia roli banku centralnego jako pożyczkodawcy (w ostatniej instancji) dla banków komercyjnych oraz rozwiązaniem problemu dodatkowych kosztów ewentualnego zaangażowania się banku centralnego.

Ściśle związane z procesami globalizacji są procesy konsolidacji, zachodzące z dużą intensywnością przez fuzje i przejęcia. Celem procesów konsolidacyjnych jest stworzenie większych podmiotów, które łatwiej mogą sprostać zaostrzonej konkurencji na rynkach krajowych i międzynarodowych. Wiążą się z tym określone ryzyka, począwszy od tego, że fuzja może nie przynieść spodziewanych rezultatów, do przejściowej utraty kontroli przez zarząd nad przebiegającymi procesami. W wyniku udanych fuzji dużych instytucji powstaje coraz większa liczba podmiotów tzw. za duży, aby upaść, co stanowi utrudnienie w nadzorze takich instytucji.

Rozszerzanie działalności na rynku krajowym i międzynarodowym odbywa się często przez sieć konglomeratów finansowych, składających się z licznych firm-córek, do których oprócz banków należą przedsiębiorstwa niebankowe lub niefinansowe, przy czym nierzadko utworzona struktura ma z założenia utrudniać nadzór. Coraz bardziej zintegrowane rynki wymagają zintegrowanego nadzoru.

Kolejnym wyzwaniem, które pojawiło się przed nadzorem, są problemy powstałe w wyniku dynamicznego postępu technicznego w bankowości, w tym związane z rozwojem bankowości elektronicznej, a zwłaszcza bankowości internetowej. Internet stworzył całkowicie nową, wirtualną platformę w konkurencji między pośrednikami finansowymi. Wykorzystanie Internetu umożliwia świadczenie usług finansowych praktycznie rzecz biorąc z każdego miejsca na świecie, przy czym klient nie zawsze ma możliwość zorientowania się, jaka jest faktyczna siedziba firmy i czy ma ona licencję na świadczenie określonych usług.

Konieczność zapewnienia stabilności systemów finansowych w obliczu postępującej globalizacji i rozwoju międzynarodowych grup finansowych oraz pojawienia się coraz bardziej skomplikowanych produktów finansowych przyczyniła się do koordynacji działań nadzorów bankowych z poszczególnych krajów i do tworzenia instytucji międzynarodowych, których zadaniem jest poprawa jakości i skuteczności nadzoru przez wzmocnienie współpracy międzynarodowej.

Do najważniejszych zadań stojących przed instytucjami nadzorczymi zalicza się:

- rozszerzenie zakresu harmonizacji uregulowań prawnych na świecie;
- dalszy rozwój metod oceny ryzyka i ich elastyczne dopasowanie do pojawiających się na rynku nowych rodzajów ryzyka;
 - dążenie do większej "przejrzystości" rynków;
- intensyfikację współpracy między instytucjami krajowymi i międzynarodowymi⁴.

Globalizacja rynków wymaga "globalizacji nadzoru". Współzależność funkcjonowania systemów bankowych na świecie powoduje, że terytorialnie ograniczone w swojej działalności nadzory krajowe nie są w stanie samodzielnie sprawować efektywnego nadzoru. Przeobrażenia na międzynarodowych rynkach finansowych z jednej strony przyczyniły się do zmiany w koncepcji nadzoru i przechodzenia do nadzoru o charakterze bardziej jakościowym, z drugiej strony – do pogłębiania współpracy na forum międzynarodowym, m.in. w ramach powoływanych w tym celu instytucji.

Nadzór w Unii Europejskiej

Pomimo wprowadzenia unii walutowej i gospodarczej od 1 stycznia 1999 r. oraz wspólnej waluty, kraje Unii Europejskiej nie stworzyły jednej wspólnej instytucji nadzorczej. Nadzór w tych krajach charakteryzują trzy zasady: zharmonizowane reguły nadzoru, sprawowanie go nad instytucjami finansowymi generalnie przez kraj pochodzenia, bilateralna i multiliteralna kooperacja nadzorów.

Zgodnie z ustaleniami Traktatu z Maastricht, nadzór pozostawiono w gestii narodowej. Wynikało to z jednej strony z trudności znalezienia wspólnego rozwiązania, biorąc pod uwagę różnorodność form instytucjonalnych, uwarunkowanych historycznie, występujących w krajach "piętnastki". Z drugiej strony argumentem przemawiającym za pozostawieniem nadzoru w gestii krajowej była lepsza znajomość rynku i pojedynczych instytucji, co pozwala na bardziej efektywne jego sprawowanie.

Nadzór nad instytucjami prowadzącymi działalność transgraniczną jest możliwy dzięki współpracy odpowiednich nadzorów krajowych. Wśród gremiów międzynarodowych dominującą rolę odgrywa Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego. Komitet Bazylejski podjął działalność w 1974 r. przy Banku Rozliczeń Międzynarodowych w Bazylei. Obecnie w skład Komitetu wchodzą przedstawiciele następujących

⁴ E. Mister: Entwicklungslinien und Perspektiven der (inter) nationalen Bankenaufsicht, Deutsche Bundesbank, Auszeuge aus Presseartikeln, nr 28/2000.

państw: Belgii, Francji, Holandii, Japonii, Kanady, Luksemburga, Niemiec, Szwajcarii, Szwecji, Wielkiej Brytanii, Włoch oraz USA. W coraz szerszym zakresie w prace Komitetu włączani są przedstawiciele nadzoru bankowego z krajów spoza G-10, w tym krajów Europy Środkowej i Wschodniej, Ameryki Łacińskiej, Afryki i Azji. Głównym powodem powstania Komitetu była troska o stabilność systemu bankowego na świecie, gdyż kondycja systemu bankowego w istotny sposób decyduje o rozwoju całej gospodarki. Komitet ten stanowi forum, na którym są dyskutowane najważniejsze kwestie związane z nadzorem bankowym. Jego ustalenia nie mają charakteru obowiązujących norm prawnych, ale przyjmowane są dobrowolnie przez społeczność międzynarodową jako pożądane standardy (np. współczynnik adekwatności kapitałowej, zasady efektywnego nadzoru).

Do rozwiązywania problemów nadzoru w Unii Europejskiej powołano specjalną instytucję: Komitet Nadzoru Bankowego Europejskiego Systemu Banków Centralnych. Jest to gremium składające się z przedstawicieli banków centralnych i nadzorów 15 krajów Unii Europejskiej, doradzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu w realizacji jego zadań. Oprócz tego instytucja ta ma odgrywać rolę forum dyskusji i wymiany informacji między osobami odpowiedzialnymi za funkcjonowanie systemów bankowych w tych krajach, przy czym ma się przede wszystkim koncentrować na makroekonomicznych przesłankach zapewniających stabilność rynków finansowych, analizie ryzyka systemowego i wskaźników wczesnego ostrzegania. Celem współpracy wspieranej przez grupy robocze jest także utworzenie rejestru kredytów w Europie.

W okresie poprzedzającym obecny etap integracji kraje UE były zobowiązane do wprowadzenia w odpowiednich terminach kilkunastu dyrektyw⁵. Harmonizacja przepisów prawnych była jedną z koniecznych przesłanek obecnego etapu integracji i niewątpliwie przyczyniła się do wyrównania warunków konkurencji i poprawy bezpieczeństwa. Jednak w ciągu ostatnich dziesięciu lat znacznie wzrosła liczba regulacji. Ich przedmiotem stawały się kolejne rodzaje ryzyka, produkty i uczestnicy rynku, co doprowadziło do "zagęszczenia" przepisów, w których coraz trudniej poruszać się pracownikom zarówno banku, jak i nadzoru. Obowiązujące normy są coraz bardziej skomplikowane i bardzo często nie dają się wyliczyć.

Przykładem wzrostu liczby i stopnia skomplikowania przepisów może być niemieckie prawo bankowe. W 1961 r. ustawa regulująca niemieckie prawo bankowe liczyła 18 stron, w ciągu 15 lat, tj. do 1976 r., liczba stron wzrosła do 19. Obecnie liczy 110 stron, a wraz z objaśnieniami 600 stron⁶. W relacji do liczby wydawanych przepisów rośnie liczba sprawozdań składanych przez banki. Wzrosła także liczba

⁵ W. Szpringer: Europejskie regulacje bankowe, Twigger, Warszawa 1997.

⁶ J. Krumnov: Es darf auf Dauer keinen Bestandsschutz fuer einzelne Banken geben, "Kreditwesen", nr 23/1997.

pracowników niemieckiego nadzoru – z 65 w 1962 r. do ponad 500. Nasilone wprowadzanie przepisów w latach dziewięćdziesiątych wynikało z dostosowania ustawodawstwa niemieckiego do wymagań Unii Europejskiej. Powstrzymanie nowych przepisów jest w zasadzie niemożliwe w skali jednego kraju, gdyż wymaga to uzgodnień na szczeblu Unii. Poszczególne kraje i narodowe urzędy nadzoru praktycznie straciły samodzielność legislacyjną, ponieważ przepisy są ustalane na forum UE. Oprócz regulacji bankowych związanych z bezpieczeństwem funkcjonowania, banki są zobowiązane do przestrzegania przepisów dotyczących m.in. prania pieniędzy czy ochrony konsumenta⁷. Ciągłe zmiany przepisów i rosnąca ich liczba powodują zwiększenie kosztów ponoszonych przez banki, zarówno na szkolenie pracowników, jak i na przystosowanie systemu informatycznego, a następnie na kontrolę ich postrzegania.

W czerwcu 1999 r. Komitet opublikował dokument "Nowa bazylejska umowa kapitałowa" (NUK), którego wdrożenie było planowane na 2004 r. w miejsce obowiązujących dotychczas znowelizowanych ram kapitałowych z 1988 r. Punktem wyjścia do opracowania nowego dokumentu było przekonanie, że wymagania kapitałowe powinny odnosić się nie tylko do ryzyka kredytowego, ale również do innych rodzajów ryzyka bankowego. Nowe postanowienia przewidują objęcie wymogiem kapitałowym trzech rodzajów ryzyka: kredytowego, rynkowego i operacyjnego.

W dokumencie wspomina się także o ryzyku reputacji i ryzyku prawnym. W odniesieniu do poszczególnych rodzajów ryzyka Komitet przewiduje określone podejście regulacyjne:

- regulacje standardowe, oparte na podstawowych modelach wewnętrznych i na zaawansowanych modelach wewnętrznych – w wypadku ryzyka kredytowego;
- regulacje standardowe i regulacje oparte na modelach wewnętrznych w odniesieniu do ryzyka rynkowego;
- wskaźnik bazowy, podejście standardowe i pomiar wewnętrzny do ryzyka operacyjnego.

Obecnie Komitet Bazylejski prowadzi kolejne konsultacje w sprawie "Nowej umowy kapitałowej". Konstrukcja NUK opiera się na trzech filarach: minimalne wymogi kapitałowe (odnoszące się do ryzyka kredytowego, rynkowego i operacyjnego); nadzorcze badania adekwatności kapitałowej; dyscyplina rynkowa.

Do najistotniejszych, dyskusyjnych propozycji zawartych w NUK, należy zaliczyć:

- odejście od kryterium klasyfikacji należności na podstawie przynależności do OECD i zastąpienie go ocenami agencji ratingowych;
- wprowadzenie wymogu kapitałowego z tytułu ryzyka operacyjnego (niebezpieczeństwo nakładania się obszarów ryzyka kredytowego, rynkowego i operacyj-

⁷ Zagadnienie regulacji kredytu konsumenckiego w Unii Europejskiej omawia szerzej W. Szpringer w artykule: *Problemy regulacji kredytu konsumenckiego*, "Bank i Kredyt" nr 4/2000.

nego, co może skutkować jego podwójnym przeliczaniem na regulacyjne obciążenia kapitałowe);

- zwiększenie uprawnień nadzorczych, które może skutkować przeniesieniem odpowiedzialności za zarzadzanie bankiem na nadzór;
- konieczność dostosowania przekazywanych przez banki informacji do ich wielkości (redukcja wymogów dla małych banków);
- wprowadzenie wymogu upubliczniania informacji o banku, w tym nadzorczych współczynników kapitałowych⁸.

Obok propozycji w zakresie wymagań kapitałowych Komitet Bazylejski formułuje także inne standardy nadzoru bankowego. Przedmiotem jego zainteresowania są chociażby takie kwestie, jak: zarządzanie ryzykiem kraju, zaangażowanie kredytowe i kapitałowe banku, rachunkowość bankowa, przeciwdziałanie wykorzystaniu systemu bankowego przez środowiska przestępcze, a także nadzór nad konglomeratami finansowymi. W celu wypracowania standardów w ostatniej kwestii Komitet współpracuje z regulatorami rynku papierów wartościowych i ubezpieczeń oraz organizacjami zajmującymi się rachunkowością tych instytucji. Wyniki tej współpracy są publikowane w okolicznościowych dokumentach.

We wrześniu 1997 r. Komitet Bazylejski wydał "Podstawowe zasady efektywnego nadzoru bankowego" – tzw. konstytucję nadzoru bankowego. Podstawowe zasady bazylejskie składają się z dwudziestu pięciu zasad, które powinny być wdrożone w celu zagwarantowania skuteczności nadzoru. Zasady te poruszają następujące problemy:

- warunki wstępne efektywnego nadzoru bankowego (zasada 1);
- licencjonowanie oraz zatwierdzanie zmian struktury (zasady 2-5);
- regulacje i wymogi ostrożnościowe (6-15);
- metody ciągłego nadzoru bankowego (16-20);
- wymagania informacyjne (21);
- formalne uprawnienia władz nadzoru bankowego (22);
- bankowość transgraniczną (23-25).

Zgodnie z treścią dokumentu, nadzór bankowy jest kluczowym elementem systemu gospodarczego. Jego zadaniem jest zapewnienie warunków, w których banki będą działały w sposób bezpieczny oraz legitymowały się odpowiednimi kapitałami i rezerwami na wypadek ryzyka (tj. zewnętrznymi regulacjami ostrożnościowymi). Koszty prowadzenia takiego nadzoru są oczywiście wysokie, ale udowodniono, że koszty "złego" nadzoru są jeszcze większe. Nadzór bankowy jest tylko jednym z elementów szerszych uwarunkowań, jakie są konieczne do zachowania stabilności na rynkach finansowych. Uwarunkowania te można określić następująco:

zdrowa i trwała polityka makroekonomiczna;

⁸ J. Koleśnik: "Nowa bazylejska umowa kapitałowa" wyrazem globalizacji bankowości [w:] Bankowość wobec procesów globalizacji, s. 226-228.

- dobrze rozwinięta infrastruktura publiczna (system prawa handlowego, wszechstronne i dobrze określone zasady księgowe, system niezależnych badań sprawozdań finansowych przez rewidentów, efektywny nadzór bankowy, dobrze określone zasady regulujące inne segmenty rynków finansowych oraz adekwatny nadzór nad tymi rynkami, bezpieczny i efektywny system płatniczy i rozliczeniowy dla rozliczania transakcii finansowych):
- efektywna dyscyplina rynkowa (zarządzanie instytucjami oraz zapewnienie, że kredytobiorcy podają inwestorom i wierzycielom dokładne, istotne, przejrzyste i aktualne informacje);
- procedury efektywnego postępowania w wypadku pojawienia się problemów w bankach;
 - mechanizmy zapewniające odpowiedni poziom ochrony systemowej.

Nowa koncepcja nadzoru bankowego

Przeobrażenia na międzynarodowych rynkach finansowych oraz wzrost zagrożenia nowymi rodzajami ryzyka wymuszają zmiany w koncepcji nadzoru i konieczność ciągłego dostosowywania do zmienionych warunków działania. Ogólną zasadą, która przyświeca wysiłkom instytucji nadzorczych jest zharmonizowanie wymagań kapitałowych w odniesieniu do ponoszonego ryzyka. Temu samemu poziomowi ponoszonego ryzyka powinny odpowiadać takie same warunki kapitałowe i nadzoru. W ciągu ostatnich kilkunastu lat można zaobserwować postępującą światową uniwersalizację i standaryzację norm ostrożnościowych banków. Przyczynia się to do poprawy wspólnego bezpieczeństwa i do wyrównywania warunków konkurencji.

Kolejną nowością w podejściu do kwestii nadzoru jest próba przechodzenia od nadzoru w przeważającej mierze ilościowego do nadzoru coraz bardziej jakościowego. Wyrazem tej tendencji jest zaakceptowanie przez nadzór, przy założeniu spełnienia odpowiednich wymagań ilościowych i jakościowych, wewnętrznych modeli zarządzania ryzykiem rynkowym⁹. Oznacza to gotowość nadzoru do zintegrowania posiadanej przez banki wiedzy w zakresie zarządzania ryzykiem z normami nadzorczymi. Rozwiązanie to jest korzystne dla banków ze względu na oszczędność kosztów. Banki nie muszą dublować pracy, raz zarządzając ryzykiem za pomocą wewnętrznych modeli, a drugi raz obliczając niezbędny kapitał według metody standardowej. Ocena przez nadzór procesu wewnętrznego zarządzania ryzykiem wykracza znacznie poza nadzór ilościowy, gdyż obok kontroli wskaźników obejmuje kontrolę jakości

⁹ Amendment to the Capital Accord to Incorporate Market Risk, Basle Committee for Banking Supervisory, Basel 1996.

stosowanych modeli, a więc jakość zarządzania ryzykiem przez bank. Zaletą nadzoru jakościowego jest możliwość elastycznego reagowania, dopasowanego do sytuacji. W ramach nadzoru jakościowego władze mogą zbadać reakcję banku na wydarzenia rynkowe i stopień jej odzwierciedlenia w modelu. Może się to przyczyniać do większej efektywności nadzoru. W wypadku norm ilościowych występuje natomiast niebezpieczeństwo, że na dynamicznie rozwijających się rynkach szybko stracą swoją aktualność.

W kierunku nadzoru jakościowego zmierza też ostatnia koncepcja Komitetu Bazylejskiego. Koncepcja ta, przedstawiona do konsultacji w kwietniu 1999 r., ma służyć lepszemu określeniu wielkości kapitału odpowiedniej do poziomu ponoszonego ryzyka. Przejmuje ona podstawowe założenia obecnie obowiązującej konstrukcji. Główna różnica miedzy dotychczas obowiazującym rozwiazaniem a proponowanym polega na uwzględnieniu przy obliczaniu wag ryzyka ocen ratingowych. Komitet uznał, że mimo licznych zastrzeżeń, jakie można mieć wobec przydatności ocen wystawianych przez zewnętrzne wyspecjalizowane agencje ratingowe, stanowia one najbardziej obiektywna miare ryzyka. Pod pewnymi warunkami Komitet dopuścił też stosowanie wewnętrznej oceny ryzyka przez niektóre wysoko wyspecjalizowane banki. Reakcja banków światowych na te koncepcje była zróżnicowana, przy czym linia podziału przebiegała między systemami anglosaskimi a Europa kontynentalna. Reakcja banków europeiskich natomiast była sceptyczna, gdyż tylko około 20-25% klientów banków w Europie posiada rating, co uniemożliwiałoby bankom skorzystanie z nowych zasad obliczania współczynnika adekwatności kapitałowej i zmniejszenia wymogów kapitałowych w wypadku wysokiego ratingu klienta. Koncepcja zewnętrznego ratingu jest więc dyskryminująca dla systemów bankowych, w których przeważająca część finansowania przedsiębiorstw odbywa się za pomocą kredytu bankowego, przy czym nie oznacza to, że kredytowanie tych przedsiębiorstw jest narażone na wieksze ryzyko, niż gdyby miały one rating. Jest to natomiast korzystne dla systemów, w których wieksza cześć finansowania przedsiębiorstw odbywa sie za pomoca rynków kapitałowych i od dawna funkcjonuja agencje ratingowe.

Można też mieć zastrzeżenia co do wiarygodności ocen wystawianych przez agencje ratingowe, gdyż często obniżają one rating firmy dopiero po zgłoszeniu przez nią pogorszenia kondycji, a zatem nie informują z wyprzedzeniem o takiej możliwości. Świadczą o tym m.in. wysokie ratingi krajów, w których wkrótce potem wystąpiły zjawiska kryzysowe. Z badań wynika także, że oceny wystawiane przez agencje z dużym opóźnieniem dostosowują się do zmienionej sytuacji¹⁰.

¹⁰ E. Altan, A. Saunders: *The BIS Proposal on Capital Adequacy and Ratings: A Commentary*, Beitrag fuer eine Konferenz das Centem for Financial Studiem, Frankfurt/M., 1999; J. Stiglitz, A. Weiss: *Banks as Social Accountants and Screening Devices for the Allocation of Credit*, "Greek Economic Review", vol.12/1990, s. 85-112.

Koncepcjom proponowanym przez Komitet Bazylejski często zarzuca się, że są one opracowywane z myślą o dużych bankach, działających na rynkach międzynarodowych, natomiast nie uwzględnia się w nich specyfiki rynków lokalnych, co byłoby zresztą niemożliwe. Mimo że koncepcje Komitetu nie mają charakteru obowiązującego, to w istotny sposób wpływają na tworzenie przepisów prawnych na szczeblu Unii Europejskiej i w wielu innych krajach¹¹.

Aktualne podejście do kwestii nadzoru bankowego wyraża przede wszystkim dyrektywa 2002/87/WE w sprawie nadzoru uzupełniającego nad instytucjami kredytowymi, przedsiębiorstwami ubezpieczeniowymi i funduszami inwestycyjnymi w konglomeracie finansowym oraz w sprawie zmian dyrektyw Rady: 73/239/EWG, 79/267/EWG, 92/49/EWG, 92/96/EWG, 93/6/EWG i 93/22/EWG oraz dyrektywy 98/78/WE i 2001/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady. Dyrektywa ta określa:

- zasady sprawowania nadzoru uzupełniającego nad podmiotami, które prowadzą działalność na podstawie zezwolenia właściwego organu;
- zasady objęcia nadzorem uzupełniającym innych podmiotów działających w konglomeracie finansowym, w tym mieszanych finansowych spółek holdingowych;
- zasady współpracy krajowych właściwych władz nadzorczych z innymi właściwymi władzami nadzorczymi oraz z koordynatorem zagranicznym.

Głównym zadaniem tej regulacji jest stworzenie jednolitych zasad nadzoru nad instytucjami finansowymi, które wchodzą w skład konglomeratów finansowych w skali całej WE oraz zapewnienie współpracy i wymiany informacji pomiędzy organami sprawującymi nadzór nad podmiotami będącymi częścią konglomeratu finansowego. Zobowiązywała ona państwa członkowskie do jej wprowadzenia do 11 sierpnia 2004 r. W Polsce transformacja jej postanowień nastąpiła dopiero 17 lutego 2005 r. przez uchwalenie przez Sejm ustawy o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego. Zgodnie z omawianą dyrektywą, nie jest wymagane, aby państwa członkowskie powołały jeden zintegrowany organ nadzorujący konglomeraty finansowe, a jedynie zawarcie porozumienia, na mocy którego instytucje nadzorujące segment bankowy, inwestycyjny i ubezpieczeniowy konglomeratu finansowego wyłonią spośród siebie jednego koordynatora dla danego konglomeratu.

Efektywny nadzór nad instytucjami bankowymi jest istotnym elementem zdrowego środowiska gospodarczego, ponieważ system bankowy odgrywa centralną rolę w przeprowadzaniu płatności oraz uruchamianiu i dystrybucji oszczędności. Zadaniem nadzoru jest zapewnienie, aby banki działały w sposób bezpieczny i rozsądny oraz miały kapitał i rezerwy wystarczające do udźwignięcia ryzyk, jakie występują

¹¹ J. Lehnhoff: Letzlich braucht die deutsche Kreditwirtschaft einen sofortigen und absoluten Regulierungsstop aufallen Eben, "Kreditwesen" nr 23/1997.

w ich działalności. Silny i efektywny nadzór bankowy zapewnia społeczeństwu wartość, jaka może nie być w pełni dostępna na rynku, a wraz z efektywną polityką makroekonomiczną stanowi fundament stabilności finansowej każdego kraju. Chociaż koszty nadzoru bankowego są niewątpliwie wysokie, to jednak udowodniono, że koszty złego nadzoru są jeszcze wyższe.

Nadzór bankowy powinien stymulować efektywny i konkurencyjny system bankowy, który odpowiada potrzebom ludności w zakresie usług finansowych o dobrej jakości i po racjonalnych kosztach. Generalnie należy uznać, iż istnieje zależność między poziomem ochrony, jaką zapewnia nadzór, a kosztami pośrednictwa o charakterze finansowym. Im mniejsza tolerancja ryzyka zagrażającego bankom, prawdopodobnie tym bardziej interwencyjny i kosztowny będzie nadzór, co potencjalnie będzie ujemnie wpływało na wprowadzanie innowacji i alokację środków.

Nadzór nie może i nie powinien stwarzać zabezpieczeń i gwarancji, że banki nie będą upadać. W gospodarce rynkowej upadki są wpisane w podejmowanie ryzyka. Sposób, w jaki załatwiane są sprawy związane z upadkami banków oraz zasady ponoszenia kosztów takich upadków są w znacznej mierze sprawą polityczną, która wiąże się z decyzjami, czy i w jakim zakresie należy przeznaczyć środki publiczne na wspieranie systemu bankowego. A zatem za takie sprawy nie mogą być zawsze całkowicie odpowiedzialni nadzorcy bankowi. Powinny jednak istnieć odpowiednie ramy i środki, aby nadzorcy mogli rozwiązywać kwestie dotyczące banków w sytuacji kryzysowej.

Rolą nadzoru bankowego nie jest więc podejmowanie za banki decyzji komercyjnych, co nie oznacza, iż nie może on, w trosce o interesy wierzycieli banków i bezpieczeństwo całego systemu bankowego, wykorzystywać wobec banków środków przymusu administracyjnego, w które został wyposażony przez ustawodawcę. Wydaje się, że właśnie taka jest powinność nadzoru bankowego. Należy jednak wspomnieć o tym, że zbyt głęboko posunięta ingerencja państwa w proces kształtowania się infrastruktury rynkowej, której częścią jest sektor bankowy, może ograniczać tendencje rozwojowe gospodarki i w rezultacie prowadzić do odwrócenia się pozytywnych trendów ekonomicznych¹².

Także rozwiązania instytucjonalne w sektorze bankowym, w dużym stopniu kreowane przez państwo, mogą niekiedy utrudniać efektywne funkcjonowanie tego sektora gospodarki narodowej. Niewłaściwie prowadzony proces tworzenia bankowych instytucji nadzorczych, mających służyć ochronie interesów głównie deponentów, może wywołać różnego rodzaju zagrożenia. Nadmiernie rozbudowany nadzór bankowy oraz jego daleko posunięta ingerencja są nie tylko kosztowne z punktu widzenia banków i ich klientów, ale przede wszystkim destabilizują funkcjonowanie syste-

¹² T. Przybyciński: Konkurencja a sektor bankowy w Polsce, Warszawa 2000, s. 81.

mu bankowego, prowadząc do obniżenia jego rentowności. W skrajnych sytuacjach nadzór bankowy mógłby nawet stać się współodpowiedzialny za pracę banków, a to już stanowiłoby zagrożenie dla ich autonomiczności. Prowadzenie polityki strukturalnej w dziedzinie bankowości wymaga więc znalezienia tzw. złotego środka, będącego pomostem pomiędzy realizacją niekiedy przeciwstawnych celów i interesów.

mgr Katarzyna A. Czajkowska Warszawa



WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA

Prezentacja działalności Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska podczas VI Kongresu EUROSAI

W dniach 29 maja – 2 czerwca 2005 r. w Bonn odbył się VI Kongres EUROSAI, na którym Grupa Robocza EUROSAI ds. Kontroli Środowiska zaprezentowała swoje osiągnięcia oraz zadania zrealizowane przez ostatnie trzy lata (tj. od V Kongresu EUROSAI, który miał miejsce w Moskwie w maju 2002 r.).

Grupa Robocza EUROSAI ds. Kontroli Środowiska przygotowała i zaprezentowała:

- pokazy Powerpoint na temat wybranych kontroli środowiska zrealizowanych w poszczególnych regionach Europy; prezentacje zostały przygotowane przez subkoordynatorów Grupy Roboczej EUROSAI, NOK Holandii, Norwegii, Francji i Malty, Federacji Rosyjskiej oraz Rumunii; Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła strukturę i działalność Grupy Roboczej;
- wystawę plakatów przygotowanych przez członków Grupy najwyższe organy kontroli: Albanii, Austrii, Czech, Danii, Estonii, Francji, Holandii, Litwy, Macedonii, Malty, Norwegii, Polski, Portugalii, Rosji, Rumunii, Słowacji, Szwecji, Ukrainy, Węgier, Włoch oraz Trybunał Obrachunkowy Unii Europejskiej; plakaty ilustrowały wyniki wybranych kontroli środowiska przeprowadzonych przez NOK członków Grupy w ciągu ostatnich trzech lat;
- wystawę pt. "Ochrona środowiska w oczach dzieci" i konkurs rysunków dzieci w wieku szkolnym z Czech, Danii, Estonii, Hiszpanii, Holandii, Litwy, Łotwy, Luxemburga, Macedonii, Polski, Rosji, Rumunii, Słowacji, Słowenii, Ukrainy, Węgier, Wielkiej Brytanii, Włoch; wyniki konkursu rysunkowego na najciekawszą pracę zostały ogłoszone w Międzynarodowym Dniu Dziecka, 1 czerwca 2005 r.; nagrodzono pięć najlepszych rysunków: pierwsze miejsce zajęła praca dziecka z Rumunii, drugie z Polski, trzecie z Włoch, czwarte z Węgier, piąte z Estonii; koordynator Grupy Roboczej EUROSAI wręczył przewodniczącym delegacji wyróżnionych krajów pamiątkowe upominki oraz dyplomy, a wszystkie dzieci uczestniczące w konkursie rysunkowym otrzymały dyplomy uznania, które zostały przekazane na ręce

poszczególnych delegacji; wystawa spotkała się z dużym zainteresowaniem uczestników Kongresu.

Najwyższa Izba Kontroli od sześciu lat sprawuje funkcję koordynatora Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska i w związku z tym podjęła się wydania informatora na temat międzynarodowych kontroli środowiska zrealizowanych przez Grupę w ciągu sześciu lat jej działalności (tj. od maja 1999 r., kiedy to rezolucją IV Kongresu EUROSAI w Paryżu Grupa została formalnie powołana). Opracowanie, rozprowadzone pomiędzy uczestników Kongresu, spotkało się z bardzo dużym zainteresowaniem i zostało uznane za wizytówkę Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska.

W pierwszym dniu obrad Zbigniew Wesołowski – wiceprezes NIK i koordynator Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska – na XXIX Posiedzeniu Zarządu EUROSAI poinformował o działalności Grupy Roboczej w ostatnich trzech latach oraz przedstawił zamierzenia na najbliższą przyszłość.

Podczas sesji plenarnej obrad Kongresu, 2 czerwca 2005 r., wiceprezes NIK Zbigniew Wesołowski przedstawił sprawozdanie Najwyższej Izby Kontroli z trzyletniej działalności Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska. W tym czasie Grupa zrealizowała dziewieć miedzynarodowych kontroli równoległych, m.in. kontrolę Konwencji MARPOL oraz drugą kontrolę Konwencji helsińskiej, koordynowana przez Narodowy Urzad Kontroli Danii. Kontynuowano praktyke organizowania corocznych seminariów poświęconych wybranej problematyce kontroli środowiska. W 2003 r. odbyło się w Hadze seminarium poświęcone kontrolom gospodarki odpadami, a w 2004 r. w Sofii – seminarium poświęcone kontrolom bioróżnorodności i ochrony przyrody. Na wrzesień br. zaplanowano w Wiedniu seminarium na temat kontroli gospodarki odpadami, ochrony powietrza oraz energii ze źródeł odnawialnych. W ramach współpracy z Grupa Robocza INTOSAI ds. Kontroli Środowiska Najwyższa Izba Kontroli podjeła się realizacji projektu dokumentu "Współpraca pomiedzy najwyższymi organami kontroli – wskazówki i przykłady". Celem tego projektu jest opracowanie podrecznika zawierającego rady i doświadczenia w zakresie planowania, prowadzenia i raportowania wyników kontroli międzynarodowych.

Uchwałą VI Kongresu EUROSAI Grupa Robocza EUROSAI ds. Kontroli Środowiska uzyskała mandat na kolejny trzyletni okres działalności, z zachowaniem dotychczasowej struktury organizacyjnej Grupy. Oznacza to, że Najwyższa Izba Kontroli nadal będzie jej koordynatorem.

Oficjalna wizyta prezesa Najwyższego Urzędu Kontrolnego Republiki Słowackiej w Najwyższej Izbie Kontroli

Krótką wizytę oficjalną złożyli w Delegaturze Najwyższej Izby Kontroli w Krakowie, 11 lipca br., prezes Najwyższego Urzędu Kontrolnego Republiki Słowackiej Ján Jasovský oraz wiceprezes Emil Kočiš. Delegacja zapoznała się z działalnością Najwyższej Izby Kontroli. Omówiono polsko-słowacką współpracę w dziedzinie kontroli równoległych oraz zastanawiano się nad płaszczyznami przyszłej współpracy. Prezesi przedstawili też organizację i podział zadań w NUK Republiki Słowackiej oraz planowane zmiany w jego strukturze organizacyjnej i działalności.

Obecnie delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Krakowie i w Rzeszowie prowadzą kontrole równoległe: kontrolę funkcjonowania parków narodowych w zakresie zachowania, zrównoważonego użytkowania oraz odnawiania zasobów przyrody (delegatura krakowska i Sekcja Ochrony Przyrody NUK) i kontrolę realizacji umowy międzynarodowej z 6 lipca 1995 r. pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Republiką Słowacką o stosunkach prawnych i współpracy na wspólnej granicy państwowej (delegatury NIK w Rzeszowie i Krakowie oraz ekspozytury w Bańskiej Bystrzycy i Koszycach). Prezesi obu organów kontroli uzgodnili, że wspólne informacje o wynikach powyższych kontroli (w wersji językowej polsko-słowacko-angielskiej) zostaną podpisane odpowiednio w IV kwartale br. i I kwartale 2006 r.

A.R.



TROCHĘ HISTORII...

Delegatury NIK o sobie – Wrocław

JEDNOSTKA ORGANIZACYJNA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI WE WROCŁAWIU, CZYLI NASZA DELEGATURA

Pragnę na wstępie, jako współautor wspomnień o wrocławskiej delegaturze i jej pracownikach z lat minionych, podziękować za współpracę przy niniejszym opracowaniu: prof. dr hab. Lesławowi Martanowi – w latach 1960–1990 doradcy prawnemu w delegaturze wrocławskiej, Stanisławowi Mikołajczykowi – głównemu specjaliście kontroli państwowej zatrudnionemu w NIK w latach 1949–1988, a w latach 1956–1958 – pełnomocnikowi Ministerstwa Kontroli Państwowej, następnie przewodniczącemu Delegatury NIK we Wrocławiu oraz doradcy technicznemu Teresie Lachowskiej za trud włożony w poszukiwania archiwalnych zdjęć.

Delegatura we Wrocławiu powstała w 1946 r. jako placówka Biura Kontroli przy Prezydium Krajowej Rady Narodowej, utworzonego na podstawie znowelizowanej ustawy z 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych. Kontroli podlegała gospodarka mieniem publicznym i znajdującym się pod zarządem publicznym, sprawowana przez urzędy, instytucje, zakłady i przedsiębiorstwa państwowe i samorządowe. Delegatura miała też za zadanie świadczenie pomocy radom narodowym wszystkich szczebli w zakresie instruktażu, koordynacji działań kontrolnych i wykorzystania wyników kontroli. Jej zasięg terenowy obejmował ówczesne województwo wrocławskie, a siedziba mieściła się we Wrocławiu przy ul. Podwale 76. Na czele stał szef, funkcję tę pełnili kolejno: Henryk Bogatkowski, Zdzisław Plenkiewicz i Stanisław Adamczyk.

W okresie obowiązywania ustawy z 9 marca 1949 r. o kontroli państwowej delegatura we Wrocławiu, jako miejscowa placówka Najwyższej Izby Kontroli, wykonywała kontrole polegające na badaniu działalności państwowych jednostek administracyjnych i gospodarczych pod względem finansowym oraz z punktu widzenia zgodności z wytycznymi polityki państwowej i planami gospodarczymi. Badała rów-

nież – na zlecenie centrali NIK – działalność jednostek samorządowych i korzystających z pomocy państwa oraz koordynowała działalność kontroli resortowej i społecznej. Na czele placówki stali kolejno: Stanisław Adamczyk i Bronisław Pawlik.

Ustawa z 22 listopada 1952 r. o kontroli państwowej zniosła Najwyższą Izbę Kontroli, a jej organy przejęło utworzone tą ustawą Ministerstwo Kontroli Państwowej. Statut organizacyjny nie przewidywał lokalnych jednostek organizacyjnych kontroli państwowej. Oznaczało to ich likwidację, w tym również Delegatury NIK we Wrocławiu. Minister kontroli powołał natomiast terenowe grupy kontroli państwowej. Wrocławskie terenowe grupy kontroli państwowej miały siedzibę w budynku Delegatury NIK przy ul. Podwale 76.

Działalnością administracyjną terenowych grup kontroli państwowej (utrzymanie budynku, płace itp.) kierowali powoływani przez ministra kontroli państwowej pełnomocnicy. Do ich zadań należała również koordynacja działań kontrolnych poszczególnych grup. Funkcję pełnomocników pełnili kolejno: Antoni Wiejak, Piotr Augustyniak i Stanisław Mikołajczyk.

Z końcem 1957 r. delegatura odzyskała swój byt ustawowy jako jednostka organizacyjna NIK (ustawa z 13 grudnia 1957 r. o Najwyższej Izbie Kontroli). Głównym zadaniem delegatury była kontrola działalności urzędów, przedsiębiorstw, zakładów i instytucji podległych organom administracji państwowej lub znajdujących się pod ich zarządem. W miarę potrzeby przeprowadzała również kontrole organizacji spółdzielczych w zakresie czynności zleconych i finansowanych przez państwo, organizacji społecznych korzystających z pomocy państwa lub wykonujących zadania zlecone, a także osób prawnych i jednostek gospodarki nieuspołecznionej w zakresie dostaw robót i usług na rzecz jednostek państwowych. Legalność, gospodarność, celowość i rzetelność to kryteria kontroli, które ugruntowały się w działalności delegatury do dnia dzisiejszego.

Ponadto delegatura opracowywała i przedkładała wojewódzkim radom narodowym wyniki ważniejszych kontroli realizowanych w zakresie ich działania, a także uwagi i wnioski do sprawozdań z wykonania budżetów województw i wojewódzkich planów gospodarczych. Sprawowała też funkcję koordynacyjną wobec innych organów kontroli, rewizji i inspekcji, a jej przedstawiciele brali często udział w posiedzeniach komisji oraz kolegiów i narad organizowanych przez wojewódzką radę narodowa.

W okresie obowiązywania ustawy z 13 grudnia 1957 r. w delegaturze działało kolegium, w skład którego wchodzili, oprócz przewodniczącego, trzej lub czterej powołani przez prezesa NIK członkowie. Do statutowych kompetencji kolegium delegatury zasługujących na uwagę należało zatwierdzanie tzw. wniosków obligatoryjnych, dotyczących wyciągnięcia konsekwencji służbowych oraz wystąpień z powództwem cywilnym wobec pracowników jednostek kontrolowanych. Przykłado-

wo, w 1960 r. zatwierdzono łącznie 108 takich wniosków. Funkcję przewodniczącego delegatury pełnili kolejno: Stanisław Mikołajczyk, Kazimierz Maliszewski, Władysław Obszarny, doraźnie przez krótki okres – Romuald Drozdowicz, a następnie Witold Chmarzyński i Antoni Wróblewski.

W 1959 r. ówczesny przewodniczący wprowadził wewnętrzną organizację delegatury odpowiadającą zespołom centrali NIK. Powstały więc referaty: rolnictwa i leśnictwa; pracy, opieki społecznej i zdrowia; gospodarki komunalnej; oświaty i kultury; budownictwa, komunikacji i łączności; finansów; drobnej wytwórczości i obrotu. W tym samym roku siedziba delegatury została przeniesiona do gmachu Urzędu Wojewódzkiego przy pl. Powstańców Warszawy 1 we Wrocławiu, a w 1961 r. do budynku przy ul. Nowy Targ 1/8.

Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z ustawą z 16 lutego 1976 r., została poddana pod nadzór Prezesa Rady Ministrów. Prezes NIK stał się naczelnym organem administracji państwowej, a delegatura – Okręgowym Urzędem Kontroli (OUK) we Wrocławiu. Zadania pozostały w zasadzie niezmienione, choć w ustawie pojawiły się postanowienia ograniczające zakres działania OUK do kontroli terenowych organów administracji państwowej oraz podległych im urzędów i innych jednostek¹.

W pewnym sensie odniesieniem do rozwiązań z 1952 r. było przyznanie inspektorom zawodowym uprawnienia do nakładania – na osoby winne zaniedbań lub naruszenia obowiązków – kar pieniężnych w wysokości do 5 tys. zł (ówczesnych), a dyrektorowi OUK – do 10 tys. zł. Zgodnie z ustawą z 1976 r., w kontrolach delegatury na zasadach zlecenia uczestniczyli również inspektorzy rzeczoznawcy.

W latach 1977–1979 OUK we Wrocławiu zatrudniał średnio około 39 inspektorów zawodowych. Tematycznie dominowały kontrole koordynowane. W wymienionych trzech latach na 135 zakończonych tematów kontrolnych należących do grup A i B aż 124 to kontrole koordynowane (91%).

W 1975 r. siedziba delegatury została przeniesiona na ul. gen. Karola Świerczewskiego 15/17 (obecnie Józefa Piłsudskiego) we Wrocławiu.

Nowa ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli weszła w życie 8 grudnia 1980 r. Powróciła ona do niektórych zasad obowiązujących w ustawie z 1957 r. Wyeliminowano na przykład uprawnienie pracowników NIK do nakładania kar pieniężnych. Na czele delegatury ustanowiono dyrektora, był nim wówczas do 2 maja 1990 r. (tj. dnia swej śmierci na stanowisku pracy) Antoni Wróblewski. Zlikwidowano kolegium delegatury.

W latach 1985–1989 funkcjonowała Inspekcja Robotniczo-Chłopska. Oddziały wojewódzkie IRch w ówczesnych województwach: jeleniogórskim, legnickim, wałbrzyskim i wrocławskim podporządkowano dyrektorowi delegatury we Wrocławiu.

¹ Art. 6 ust. 4, art. 11, art. 12 ust. 2.

W czerwcu 1990 r. dyrektorem delegatury został Andrzej Janusz Myrta, który zajmuje to stanowisko nadal. Warto też nadmienić, że w latach 1991–1995 członkami Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z Wrocławia byli: Lesław Martan – wówczas były doradca prawny delegatury i Roman Chalimoniuk, a po wejściu w życie ustawy o NIK z 23 grudnia 1994 r. – dyrektor delegatury Andrzej J. Myrta (kadencja 1995 r. – 1998 r.).

Dwukrotnie odwiedzili delegaturę przedstawiciele austriackiej Izby Obrachunkowej i Federacji Izby Obrachunkowej Niemiec. W 2000 r. delegatura przyjmowała uczestników "Przeglądu partnerów" w ramach "Programu Sigma".

Aktualnie delegatura zatrudnia ogółem 65 pracowników z trzyosobowym kierownictwem, w tym 59 pracowników kontroli; wszyscy mają wykształcenie wyższe.

*

Poświęcając nieco uwagi moim poprzednikom na kierowniczym stanowisku warto nadmienić, że trzech spośród nich – Antoni Wiejak, Romuald Drozdowicz i Witold Chmarzyński – było pracownikami przedwojennej Najwyższej Izby Kontroli. Wspomniany Antoni Wiejak w jednym z pism do Departamentu Kadr NIK napisał m.in.: ".... zgłosiłem się do pracy w ówczesnym Biurze Kontroli przy Radzie Państwa na skutek wezwania do stawienia się do pracy przedwojennych pracowników Najwyższej Izby Kontroli w pierwszej połowie września 1946 r., a więc w wyznaczonym terminie, i zostałem przyjęty z dniem 30 września 1946 r. do Delegatury NIK we Wrocławiu". Z kolei Witold Chmarzyński przepracował w przedwojennej NIK 13 lat, a następnie po wojnie był organizatorem i szefem delegatury Biura Kontroli przy Radzie Państwa w Krakowie, przewodniczącym delegatury w Zielonej Górze oraz we Wrocławiu. Z tego ostatniego stanowiska przeszedł na emeryturę w 1971 r.

Mój pierwszy osobisty kontakt z delegaturą we Wrocławiu zawdzięczam koordynacyjnej roli Najwyższej Izby Kontroli (wynikającej z ustawy z 13 grudnia 1957 r. o NIK). Zajmował się tą sprawą ówczesny doradca ekonomiczny w delegaturze Zygmunt Fus. W lutym 1972 r. zwrócił się on do dyrektora Miejskiego Urzędu Statystycznego (MUS) o wydelegowanie pracownika statystyki państwowej do kontroli przeprowadzonej przez NIK w zakresie rzetelności sporządzania sprawozdawczości na wzorach GUS przez przedsiębiorstwa budowlane i spółdzielnie mieszkaniowe w zakresie realizacji planów budownictwa mieszkaniowego za 1971 r. Jako analityk statystyk w Miejskim Urzędzie Statystycznym zostałem przez dyrektora oddelegowany do tej kontroli. Była to typowa kontrola związana z jednym z mankamentów centralnego systemu planowania, polegającym na niepełnym lub wypaczonym, a nawet fałszywym przekazywaniu informacji przez przedsiębiorstwo i inne organy niższych szczebli organom szczebla wyższego. Utrudniało to nie tylko podejmowanie

optymalnych decyzji ekonomicznych, ale też wpływało ujemnie na ich treść. Jednostkowe interesy ówczesnych przedsiębiorstw, powstające w związku z systemem oceny ich działalności i systemem premiowania kadry kierowniczej, prowadziły do coraz większych zakłóceń gospodarczych. Wiązało się to często z niewykorzystywaniem zdolności produkcyjnych, nadmiernymi, a następnie zbędnymi zapasami, niewłaściwą alokacją kapitału finansowego, zaniedbywaniem postępu technicznego i niewłaściwym ukształtowaniem struktury produkcji, sprzecznym ze strukturą popytu.

Współuczestniczyłem w ustaleniach NIK dotyczących wykazywania w sprawozdaniach GUS (przez przedsiębiorstwa i spółdzielnie mieszkaniowe) jako gotowych do użytku domów mieszkalnych, które nie miały wind ani zsypów, systemy wodnokanalizacyjne i centralnego ogrzewania były niedrożne, nie mówiąc o braku małej architektury i możliwości dotarcia do budynków tzw. suchą nogą.

Po zakończeniu tej kontroli była rozmowa z dyrektorem delegatury Antonim Wróblewskim, podanie o przyjęcie do pracy, rozmowa kwalifikacyjna z ówczesnym kolegium delegatury (dyrektor, wicedyrektorzy i doradcy), czekanie, dalsze rozmowy z dyrektorem, znowu czekanie, by po 7 miesiącach zostać przyjętym do NIK 1 września 1972 r.

Zespół pracowników, do którego mnie przydzielono był męską grupą o średniej wieku 56 lat (obecnie 48 lat). Przeważali inżynierowie rolnictwa i budownictwa oraz ekonomiści. Poza pracą zawodową ich hobby była praca w ogródkach działkowych, wędkarstwo, fotografia i wędrówki górskie, trzech z nich było żeglarzami śródlądowymi. Najbardziej artystyczne hobby miał były, nieżyjący już, wicedyrektor Adam Szczepańczyk, który po pracy tworzył ekslibrisy (dwa z nich przedstawiam dla ilustracji). W posłowiu do zbiorku swoich ekslibrisów 31 grudnia 1984 r. napisał m.in.: "Odprężeniem i wypoczynkiem po ciężkiej pracy zawodowej było dla mnie wycinanie ekslibrisów w linoleum – linorytnictwo. W moich kilkuset pracach posiadam kilkadziesiąt wykonanych dla przyjaciół i kolegów z pracy, na pamiątkę wspólnej pracy, wspólnie przeżytych dobrych i trudnych dni. Na okres kiedy zostaną nam tylko wspomnienia".

Wspomniałem o mojej pierwszej kontroli statystycznej nie bez przyczyny, bowiem w późniejszym okresie pracy, w latach 70. i 80. zarówno ja, jak i moi koledzy miewaliśmy sporo ustaleń z zakresu realizacji kryterium rzetelności w różnych dziedzinach ówczesnego życia gospodarczego. Zjawisko tzw. kreatywnej sprawozdawczości (w obecnej dobie częściej występuje syndrom tzw. kreatywnej księgowości) było ściśle związane z fetyszyzowaniem wskaźnika produkcji globalnej zarówno ilościowego, jak i wartościowego, przy jednoczesnym nieliczeniu się z kosztami produkcji, a wręcz ich lekceważeniu. Trawestując słynne *finis coronat opus* – końcem tym było przede wszystkim ilościowe wykonanie planu.

Przykładem mogą być znane z lat 70. wyniki kontroli – głównie w delegaturze, ale również w całej NIK – nieżyjącego już doradcy ekonomicznego Jana Kolasy w Zakładach "Dolam", w których nie przywiązywało się wagi, ani uwagi, do platynowych kontraktronów (straty zakładu sięgały rzędu 11 mln zł). Inny przykład to cały cykl kontroli grupy inspektorów specjalizujących się w zagadnieniach rolnych, nadzorowanych wówczas przez doradcę ekonomicznego Jana Kilińskiego (obecnie dystyngowanego pana po osiemdziesiątce) w tzw. agrokompleksie Sudety. Kompleks ten obejmował na terenie Sudetów i ich podgórza większość ówczesnych PGR-ów i przedsiębiorstw infrastruktury rolno-przemysłowej, takich jak: gorzelnie, zakłady mięsne, tartaki, przedsiębiorstwa hodowli zarodowej oraz przedsiębiorstwa budowlane. Kontrola, po wykazaniu wypadków ogromnego marnotrawstwa, doprowadziła m.in. do wielu usprawnień organizacyjnych oraz do licznych zmian kadrowych. Ustalenia tradycyjnie ogniskowały się wokół nadmiernych nieuzasadnionych strat w produkcji roślinnej i zwierzęcej, maskowanych kreatywną sprawozdawczością.

Ja również miałem okazję do interesujących ustaleń w opisywanej dziedzinie. W 1977 r. badałem jednoosobowo w Jelczańskich Zakładach Samochodowych – w ramach kontroli planowej – zagadnienie dochodzenia do planowanej zdolności produkcyjnej uruchamianej inwestycji autobusów marki Berliet. Otrzymałem wówczas polecenie ustalenia, dlaczego zakład nie wykonał w kwietniu 1977 r. planu sprzedaży w kwocie 450 mln zł. W wyniku kontroli stwierdziłem tzw. poślizgi produkcji z 1976 r. Polegały one na tym, że ponad 1500 samochodów ciężarowych i specjalistycznych (strażackich i warsztatów wojskowych), jeździło tylko na papierze. Zakłady otrzymywały pieniądze z jednostek budżetowych dzięki sfałszowanej dokumentacji. Oczywiście pojazdy finalnie docierały do odbiorców, tyle że dopiero w 1977 r., dezorganizując przy tym wykonanie bieżących planów produkcji. Poślizgi produkcyjne przypominały przechodzącą z roku na rok falę. Każdy nowy dyrektor zakładu produkcyjnego, jeśli nie potrafił ich wyeliminować na początku swej kadencji, wkraczał w krainę niekończącej się fałszywej sprawozdawczości, zarówno branżowej, jak i państwowej. W wypadku Jelczańskich Zakładów Samochodowych ustalenia kontrolne doprowadziły do zmiany całego kierownictwa zakładów, włącznie z dyrektorem naczelnym i głównym księgowym (5 wicedyrektorów zwolniono ze stanowisk po 15 dniach kontroli) oraz ponad 30 kierownikami średniego szczebla zarzadzania. W zakładach zatrudniano wtedy około 9 tys. pracowników.

Sporo doświadczenia dostarczyła mi również wcześniejsza kontrola – w 1973 r. – w Lubańskich Zakładach Bawełnianych Przemysłu Terenowego, w których ujawniłem wygospodarowywanie nadwyżek produkcyjnych drogą nieaktualizowania materiałowych norm produkcyjnych. Nie zmieniono między innymi normy 10% na wagowe zaniki przędz jedwabnych z powodu ich wysuszenia. Fałszowano także dokumentację produkcyjną krosien i dokumentację magazynową. W wyniku kon-

troli zmieniono całe kierownictwo zakładu oraz wydano wyroki sądowe za niegospodarność. Kończąc ten wątek o kontrolach w zakładach produkcyjnych, nie mogę nie wspomnieć interesującej kontroli realizacji kosztów bezpośrednich i jednostkowych, przeprowadzonej wspólnie z głównym specjalistą kontroli państwowej Bogusławem Gorczyńskim w Zakładach Polar około 1980 r. Natknęliśmy się tam nie tylko na całkowite lekceważenie kategorii ekonomicznej, jaką jest koszt, ale i na straty tzw. białego złomu, czyli miażdżonych w prasach gotowych wyrobów, w których dostrzeżono w finale usterki jakościowe, a których nie opłacało się naprawiać według obowiązującej w zakładach ekonomiki.

Interesujące dla pracowników delegatury były też kontrole, zwłaszcza doraźne, przeprowadzane w wyższych uczelniach Wrocławia oraz w różnych instytucjach naukowo-badawczych w zakresie trafności i efektywności wdrożeń prac naukowo-badawczych przez przemysł. Nierzadkie były wypadki ustalania drogiej i długiej produkcji opracowań – tzw. półkowników, dopisywania do listy wynagrodzeń tzw. martwych dusz, stosowanie kryteriów wynalazczości oraz racjonalizacji zamiast realizacji obowiązków służbowych. Szczególnie głośna była na przełomie lat 70. i 80. kontrola doradcy ekonomicznego Józefa Gadzińskiego we wrocławskim "Cuprumie" – projektowo-badawczej jednostce Kombinatu Górniczo-Hutniczego Miedzi z Lubina.

Przeprowadzona następnie przeze mnie wraz z inspektorem rzeczoznawcą Bronisławem Kaczarą w 1986 r. kontrola doraźna w tej firmie wykazała nie tylko podobne nieprawidłowości w zakresie działalności naukowo-badawczej, ale dodatkowo liczne fałszerstwa powykonawczej, płacowej dokumentacji w jednym z projektowych zakładów. I znów ustalenia doprowadziły m.in. do zwolnienia dyrektora i zastępcy do spraw naukowo-badawczych, a także kierownika tej twórczej pracowni.

Warto nadmienić, że był to czas stanu wojennego, a zwolniony kierownik był I sekretarzem komitetu zakładowego PZPR, popieranym przez dzielnicową i wojewódzką instancję partyjną. Stąd wyniknęły dla mnie pewne komplikacje. Zaczęto rozpowszechniać pogląd, że kontrola była nieobiektywna, a ja ze względów politycznych uwziąłem się na sekretarza. W pewnej fazie działań pokontrolnych miałem przeciw sobie 6 sekretarzy ze wspomnianych instancji, jak i ówczesnego prokuratora wojewódzkiego. Na szczęście obroniła mnie jakość ustaleń, poparta pisemnymi stanowiskami ówczesnego resortu górnictwa, jak i dyrektora generalnego Kombinatu Górniczo-Hutniczego Miedzi z Lubina. Wspierał mnie również wiceprezes NIK Jan Antosik, nadzorujący wówczas działalność wrocławskiej delegatury.

Wiele doświadczeń nie tylko kontrolnych, ale i z zakresu możliwości legislacyjnych NIK w końcu lat 70. dostarczyła koordynowana i przeprowadzona m.in. przeze mnie kontrola wąskiego zagadnienia, a mianowicie tłumaczenia dokumentacji

technicznych na potrzeby jednostek gospodarki uspołecznionej w latach 1975–1978. Jak wiadomo, były to lata boomu inwestycyjnego w przemyśle, następował masowy import linii technologicznych, technologii i urządzeń. Trzeba było szybko tłumaczyć tony dokumentacji do zaimportowanego sprzętu. Wtedy, jak przysłowiowe grzyby po deszczu, zaczęły się pojawiać prywatne biura tłumaczeń, organizowane przez przedsiębiorcze jednostki zatrudniające dziesiątki osób znających języki: angielski, niemiecki i francuski. Tłumaczy rekrutowano spośród filologów uczelnianych oraz z zatrudnionej kiedyś za granicą kadry inżynierskiej.

We Wrocławiu było w okresie kontroli około 40 takich biur tłumaczeń. Zbadano ponad połowę. Ujawniono m.in. złą jakość przekładów, zawyżanie faktur za wykonanie usług, wykazywanie fikcyjnych usług i ich wykonawców, a także wielokrotne wystawianie faktur za jednorazowe usługi. Zdarzało się także, że obciążano zleceniodawców wysokimi kosztami wykonywanych rysunków technicznych związanych z tłumaczeniami, podczas gdy w rzeczywistości były to zrobione na kalce technicznej kopie kserograficzne. Chcąc sprawdzić rzetelność zafakturowanej realizacji jednego ze zleceń wykonanych dla Cementowni Ożarów, wybrałem się tam osobiście. Zgłosiłem się w zakładzie, w którym miałem sprawdzić stan realizacji zlecenia, m.in. czy zostały wykonane rysunki techniczne (droższe), czy w rzeczywistości kserokopie (tańsze). Następnie musiałem się zakwaterować, a była to sroga zima na przełomie lat 1978 i 1979. W późnych godzinach nocnych usłyszałem przejazd wozów strażackich na sygnale. Kiedy na drugi dzień przystąpiłem rano do czynności kontrolnych, zostałem powiadomiony, że w nocy spłoneło archiwum zakładowe, a wraz z nim spality sie w większości oryginały przetłumaczonej dokumentacji razem z rysunkami. Skala moich ustaleń uległa, ku uciesze właściciela biura tłumaczeń, znacznemu ograniczeniu.

W innym biurze właściciel, indagowany przez prowadzącego kontrolę inspektora rzeczoznawcę Józefa Bartosika o rejestry sprzedaży i kosztów, opowiedział barwną historyjkę. Na aukcji w Londynie, w domu aukcyjnym Sotheby sprzedawano biurko w stylu empire z mnóstwem różnego rodzaju skrytek i szufladek. W pewnym momencie usłyszano zdumiony okrzyk nabywcy, który przystąpił na miejscu do oględzin nabytego cacka. I co się okazało? – otóż znalazł w nim tajne dokumenty należące do CIA. I skonkludował – to ja skromny J.J. nie mogę zgubić tych głupich rejestrów? Na koniec tej kwestii warto przypomnieć, że w Delegaturze NIK we Wrocławiu powstał wtedy po raz pierwszy projekt rozporządzenia Rady Ministrów regulujący tę dziedzinę. Został następnie po akceptacji branżowego departamentu i kierownictwa Izby przesłany do Urzędu Rady Ministrów i tam zatwierdzony.

Ostatnią jednostką, w której przeprowadziłem kontrolę jako główny specjalista kontroli państwowej w 1990 r., tuż przed mianowaniem mnie na dyrektora wrocławskiej delegatury, było Centrum Kultury i Sztuki – Zamek Książ w Wałbrzychu. Jednostka ta była żywym wcieleniem prawa Parkinsona w zakresie organizacji działal-

ności kulturalnej na terenie ówczesnego województwa wałbrzyskiego, a biurokraci przejadali i tak skąpe dotacje na jej dofinansowanie. Śmiałem się w myślach, że duchy byłych właścicieli Zamku Hochbergów von Pless, nie mogąc znieść dłużej marnotrawstwa, nasłały kontrolę NIK. W wyniku realizacji zaleceń pokontrolnych jednostka ta, jako zbędne ogniwo, została rozwiązana.

Przez 18 lat pracy inspektorskiej odbyłem wiele bardziej i mniej ciekawych kontroli, średniorocznie od 6 do 8, przeważnie samodzielnie. Sporadycznie trafiałem do tych samych jednostek, ale najczęściej był to inny zakres kontroli. Każda z nich wymagała sporego wysiłku nie tylko intelektualnego, ale także fizycznego. Trzeba bowiem pamiętać, że opisywany okres był również kryzysowy pod względem hotelarsko-gastronomicznym. Zima hotele były niedogrzane, a czesto ze śniegu zebranego z wewnętrznych parapetów można było ulepić śnieżkę. Jeśli zapomniało się w porze obiadowej o zjedzeniu posiłku, to pozostawał albo dyżurny bigos z galareta, albo suchy prowiant. Pamietam, że kiedyś w trakcie kontroli w Urzedzie Miasta w Karpaczu, w 1975 r., przypomniałem sobie o godzinie 1700 o obiedzie. Zajrzałem do lokalu o dumnej nazwie "Perła Bałtyku". Pani bufetowa powiadomiła mnie, coś tam pogrvzajac spod lady, że na żadne danie obiadowe nie mam co liczyć. A na pytanie – co pani je? – odpowiedziała: to, co przyniosłam sobie z domu! Osobnym rozdziałem były podróże zatłoczonymi pociągami i autobusami, szczególnie we wczesnych godzinach rannych i popołudniowych. Zdarzało się, że trzeba było wsiadać oknem do przedziału, co dziś wydaje się mało prawdopodobne, kiedy widzi się puste pociagi.

Lata 90. w delegaturze pod moim kierownictwem, przy aktywnej współpracy obecnych zastępców – dyrektorów Iwony Wierzbickiej i Zdzisława Poręby – stały się okresem, w którym zadbaliśmy o polepszenie warunków pracy, powiększenie powierzchni biurowej o prawie 100%, tj. z 521 m² do aktualnej 1108 m², no i zakończenie procesu komputeryzacji (oczywiście na aktualnym etapie rozwoju). Było to możliwe dzięki życzliwości prezesów Najwyższej Izby Kontroli – Lecha Kaczyńskiego, Janusza Wojciechowskiego oraz obecnie Mirosława Sekuły.

W okresie tym spośród wielu ciekawych kontroli prowadzonych przez wrocławską delegaturę wyróżnić można – z uwagi na pewne nowatorstwo – szczególnie dwie, tj. "Funkcjonowanie kasyn gry zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym i przestrzeganie dyscypliny płatności podatków w latach 1990–1991" oraz "Przejmowanie, zabezpieczenie i zagospodarowanie mienia zwolnionego przez wojska Federacji Rosyjskiej".

Pierwszą z nich realizowano w 1991 r. – skontrolowano dwa kasyna gry we Wrocławiu, a powstała w ich wyniku informacja w lutym 1992 r. była pracą aplikacyjną aktualnej wicedyrektor Iwony Wierzbickiej. Kontrola oraz jej wyniki okazały się przydatne do prac ówczesnej sejmowej Komisji Budżetu i Finansów pod kierownictwem

posłanki Wiesławy Ziółkowskiej. Autorka informacji i ja przez dwa dni byliśmy w tej sprawie ekspertami komisji. W uchwalonej 29 lipca 1992 r. ustawie o grach i zakładach wzajemnych uwzględniono wnioski NIK w zakresie opodatkowania kasyn.

Z kolei druga z wymienionych kontroli w aktualnej historii Izby zapoczątkowała praktykę kontroli o zasięgu krajowym, koordynowanych przez delegatury. Zrealizowano ją w II półroczu 1993 r., a "Informacja" ze stycznia 1994 r. wsparła sejmową legislaturę w opracowaniu ustawy z czerwca 1994 r. o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej.

Potem, mając akceptację kierownictwa Izby, Delegatura NIK we Wrocławiu koordynowała (i sporządzała informacje) takie krajowe kontrole, jak:

- funkcjonowanie żeglugi śródlądowej w zmienionych warunkach gospodarczych w latach 1989 –1994;
- działalność administracji państwowej oraz podmiotów gospodarczych w zakresie obrotu złomem metali nieżelaznych w latach 1996–1997 (wrzesień 1998 r.);
- działania administracji rządowej i podmiotów gospodarczych w zakresie zmniejszania emisji zanieczyszczeń powietrza w obszarze przygranicznym z Republiką Federalną Niemiec (lipiec 2000 r.);
- funkcjonowanie straży gminnych (kontrola w 2000 r. "Informacja" w 2001 r.). Niezależnie od udziału w kontrolach koordynowanych i kontrolach budżetowych w latach 1994–2000, delegatura zrealizowała tzw. kontrole własne (za zgodą nadzorujących członków kierownictwa Izby), m.in.:
- kontrola stanu technicznego sieci i urządzeń łączności telekomunikacyjnej na terenie Dolnego Śląska oraz zabezpieczenia interesów klientów TP SA;
- przygotowanie i realizacja wybranych inwestycji komunalnych na terenie Dolnego Ślaska w latach 1995–1996;
- działalność Państwowego Przedsiębiorstwa Użyteczności Publicznej "Poczta Polska" na terenie Dolnego Śląska w latach 1995–1996;
- kontrola wybranych programów i planów ochrony środowiska na obszarze Sudetów (wrzesień 1998 r.);
- gospodarowanie komunalnymi zasobami mieszkalnymi przez gminy województwa dolnośląskiego w latach 1999–1998 (marzec 2000 r.);
- kontrola prawidłowości dopłat do leków dla uprawnionych w województwie dolnośląskim w latach 1999–2000 (kontrola w 2000 r. "Informacja" w kwietniu 2001 r.);
- wykorzystanie nakładów poniesionych na oczyszczalnie ścieków w latach 1990–1999 na terenie Dolnego Śląska (kontrola 2000 r. – "Informacja" w lipcu 2001 r.).

Na zakończenie muszę stwierdzić, że zespół pracowników do jakiego przystąpiłem w 1972 r. był zespołem ludzi ambitnych, pracowitych i uczciwych, i taki – pomimo upływającego czasu i licznych rotacji kadrowych – pozostaje do dziś. Dumny jestem, że mogę w takim zespole i z takimi ludźmi pracować. Zawsze traktowaliśmy nasze działania – stanowiące mały fragment funkcjonowania Izby – bardzo poważnie, z pełnym zaangażowaniem i poświęceniem. Wierzyliśmy, że potrafimy pomóc, szukaliśmy nowych metod, nowych rozwiązań. Niejednokrotnie były to rozwiązania trafne, odpowiadające wymaganiom i warunkom dnia dzisiejszego. Zawsze mieliśmy i mamy pełną satysfakcję, gdy udawało i udaje się dobrze wykonać powierzone nam zadanie i gdy wyniki naszej pracy przynoszą konkretne efekty.

opr. mgr Andrzej Janusz Myrta dyrektor Delegatury NIK we Wrocławiu

Moje wspomnienia obejmują ponad pół wieku ...

Kiedy w pierwszych dniach marca zwrócił się do mnie dyrektor delegatury Andrzej Myrta z propozycją opisania moich wspomnień z pracy w Najwyższej Izbie Kontroli, szybko przystałem na realizację tego pomysłu. Wydawało mi się, że mając doświadczenia w pracy prawie na wszystkich stanowiskach – począwszy od inspektora, st. inspektora, kierownika grupy inspektorów do stanowiska kierownika całej delegatury i za sobą 39-letni staż pracy, potrafię to zrobić względnie dobrze i w sposób interesujący. Okazało się jednak, że przed podjęciem tak ważnej (z mojego punktu widzenia) decyzji należało starym zwyczajem "przespać się z problemem". Od rozpoczęcia przeze mnie pracy w NIK minęło przecież 55 lat, a od zakończenia też niebagatelne 16 lat. Opowiem więc tyle, ile pamiętam – z zastrzeżeniem, że wyrażone tu opinie są wyłącznie moim osądem moich przeżyć i doświadczeń.

Jak to wszystko się zaczęło? Pewnego dnia we wrześniu 1949 r. wezwano mnie do Komitetu Wojewódzkiego PZPR i tonem nieprzewidującym sprzeciwu zapytano, czy wolę wyjechać do Rembertowa do Szkoły Oficerskiej, czy raczej na kurs inspektorów Najwyższej Izby Kontroli w Falentach koło Warszawy. Mój wybór padł – z różnych względów – na kurs inspektorów. W ten oto sposób od 4 października 1949 r. stałem się słuchaczem kursu inspektorskiego. Kurs ten trwał do 10 marca 1950 r., czyli ponad 6 miesięcy. Był to pierwszy w powojennej historii NIK kurs inspektorski. Kursanci reprezentowali przeważnie niski lub bardzo niski poziom formalnego wykształcenia.

O ile pamiętam, w pierwszych dniach trwania kursu nie było jeszcze pełnej obsady kierownictwa ośrodka. Po kilku dniach pracownik Departamentu Kadr i Szkolenia przedstawił nam profesora Witolda Reissa, wykładowcę prawa administracyjnego z Uniwersytetu im. Mikołaja Kopernika w Toruniu. Okazale to profesor raczej nie wyglądał. Niziutki, z niewielkim brzuszkiem, wypisz wymaluj lengrenowski Profesor Filutek. Tak też bez wahania go ochrzciliśmy. Profesor W. Reiss okazał się dobrym wykładowcą, a także sympatycznym i dowcipnym człowiekiem.

Jako ciekawostkę podam, iż profesor dbał bardzo o przekazanie nam choćby elementarnych zasad savoir-vivre'u. W tym celu na przykład przychodził do naszej jadalni w czasie śniadania i jeśli spostrzegł, że ktoś zbyt głośno "dzwoni" łyżeczką mieszając herbatę, zwykł mawiać: "panie kolego, na mszę już zbyt późno", natomiast jeśli zauważył kogoś pijącego herbatę z łyżeczką w szklance, mawiał: "panie kolego, proszę uważać, bo w ten sposób można sobie oko wykłuć" – i to skutkowało. Pamiętam, jak w karnawale zaproszono nas – wszystkich kursantów – na jakąś potańcówkę do Warszawy. W trakcie najlepszej zabawy zauważyliśmy, że nasz Profesor Filutek podchodzi do jednego z tańczących kolegów – przystojnego chłopca, pracownika PGR, zatrzymuje tańczących, szarmancko kłania się pani, rozłącza parę, my stoimy z otwartymi ze zdumienia ustami sądząc, że profesor chce "odbić" kole-

dze pannę i zatańczyć z nią, tymczasem profesor zapiął koledze marynarkę, gdyż nie wypada dobrze ułożonemu "młodzieńcowi" (około trzydziestki) tańczyć w rozpiętej marynarce. W drodze powrotnej do Falent wyłożył to dokumentnie, jeszcze raz przepraszając kolegę. Taki był nasz Profesor Filutek.

Ogólnie rzecz biorąc uważam, że kurs ten był – z mojego punktu widzenia – pożyteczny. Wykłady z niektórych przedmiotów prowadzono na poziomie wręcz uniwersyteckim. Niemniej jednak niektóre przedmioty były tak nasycone ówczesną polityką, że nawet dla mnie – wychowanego w domu "pepeesowskim" – były niestrawne. Pierwszy kurs inspektorów NIK zakończył się oficjalnie 30 kwietnia 1950 r. Z otrzymanego świadectwa wynika, że ukończyłem go z wynikiem dobrym, a 1 maja 1950 r. zostałem mianowany inspektorem w Delegaturze NIK we Wrocławiu. Na faktyczne rozpoczęcie pracy musiałem jeszcze kilka dni poczekać, ponieważ inspektor Jan Wolniewicz, opiekun, pod którego kierunkiem miałem przeprowadzać wspólną kontrolę, korzystał ze zwolnienia lekarskiego. Ja w tym czasie "zapoznawałem się" z delegaturą. Podglądałem przy okazji jak pracuje szef delegatury, co w okresie późniejszym zaowocowało zamieszczeniem, w modnej w tym okresie gazetce ściennej, zagadki: "w błogim spokoju drzemie w pokoju". Okazała się ona zbyt łatwa, bowiem nikt – łącznie z naszym dozorcą – nie miał problemu z odgadnięciem, o kogo chodzi.

Po kilku dniach starszy inspektor wyzdrowiał i mogliśmy rozpocząć moją pierwszą kontrolę. Musieliśmy więc zakłócić spokój szefa podpisywaniem upoważnienia do kontroli i polecenia wyjazdu, po czym mogliśmy spokojnie wyjechać do Świdnicy, gdzie mieściła się moja pierwsza jednostka kontrolowana. Z przysłanego przez centrale NIK planu kontroli wynikało, że mają to być Świdnickie Zakłady Przemysłu Wełnianego. Po przyjeździe do Świdnicy okazało się, że żadna z pytanych osób nie wie, gdzie w Świdnicy znajduje się przedsiębiorstwo o tej nazwie. Dopiero jakiś młody człowiek, znający dobrze swoje miasto, po dłuższych wspólnych dywagacjach stwierdził, że jeśli ten zakład istotnie ma coś wspólnego z wełna, to w Świdnicy może to być jedynie "szarparnia" przy ul. Bystrzyckiej, położona około 2 km od dworca, na którym toczyła się nasza rozmowa. Kiedy zziajani dotarliśmy wreszcie do przedsiębiorstwa zdziwiony dyrektor zapytał nas: "dlaczego panowie nie skorzystaliście z telefonu?" Też pytanie, przecież w ten sposób uprzedzilibyśmy jednostkę o zamierzonej kontroli. Zakłady okazały się istotnie "szarparnią", czyli gręplarnią przerabiającą importowane z Zachodu stare wełniane "dzianiny" na nowe runo, czyli surowiec do produkcji przędzy wełnianej.

Mój opiekun podzielił zagadnienia do kontroli sprawiedliwie. Ponieważ z wykształcenia był tokarzem, przejął zagadnienia techniczne, a ja ekonomiczne. Praca przebiegała więc bezstresowo i skończyliśmy ją kilka dni przed terminem. Całą kontrolę można było przeprowadzić posługując się wyłącznie liczydłami. Takie właśnie były miłe złego początki.

Po pewnym czasie jednak "zaczeły sie schody". Wyznaczane do kontroli jednostki zaskakiwały nas złożona technologia, a co za tym idzie – skomplikowanym układem planowania i rozliczeń. Powodowało to, że kontrole były trudne i czasochłonne. Dlatego też bardzo szybko doszliśmy do wniosku, że w naszej pracy – tak zresztą jak w każdej innej – niezbędna jest specjalizacja. Wnioski w tej materii zgłaszaliśmy centrali przy każdej możliwej okazji. Nie odnosiły one jednak żadnego skutku. Z tych też względów dla wielu z nas praca w NIK była bardzo ciężka i stresuiaca. Musieliśmy bowiem poświęcać sporo czasu na przygotowanie się do kontroli, dużo pracy wymagało też jej wykonywanie. Wszystko to odbywało się oczywiście kosztem własnego czasu przeznaczonego na odpoczynek, życie rodzinne itp. Było mi może o tyle łatwiej niż innym, ponieważ udało mi się nadal kontrolować jednostki organizacyjne zgodnie z pierwotnym "przydziałem", tj. szeroko pojetego przemysłu. Byłem zresztą do tego jako tako przygotowany. Po ukończeniu przed wojna rachunkowości przemysłowej, w czasie studiów w Wyższej Szkole Handlowej interesowałem się przede wszystkim ekonomią i ekonomiką przemysłu. Studiujac pracowałem także w przemyśle (zbożowo-młynarskim). To wszystko – łacznie z wiedza z kursu w Falentach – sprawiło, że w przedsiebiorstwach przemysłowych czułem się względnie pewnie.

Po kilku latach pracy "po linii przemysłu" niespodziewanie, bez uprzedzenia przeniesiono mnie do zespołu zdrowia. Wezwano mnie do centrali, gdzie przez tydzień zapoznawałem się z organizacją służby zdrowia, aktami normatywnymi regulującymi jej działalność. Przeczytałem kilka kompletów akt kontroli jednostek służby zdrowia i zostałem uznany za przygotowanego do przeprowadzania kontroli w tym zakresie. W czasie tych prac rozmawiałam kilkakrotnie z dyrektorem zespołu, który podzielał moje stanowisko niecelowości zmiany przydziału.

Na moje szczęście w zespole tym nie przeprowadziłem chyba żadnej kontroli, bowiem po miesiącu mianowano mnie p.o. pełnomocnika ministra kontroli państwowej w województwie wrocławskim. Funkcję tę pełniłem od 15 grudnia 1956 r. do 22 kwietnia 1958 r. Był to dla mnie jeden z przykrych okresów pracy w NIK. W tym czasie zbiegło się wiele spraw, co do których musiałem lub powinienem podjąć twarde i dla mnie bardzo ryzykowne decyzje. Tak na przykład w czasie kampanii cukrowniczej w 1957 r. nastąpiło tzw. zrzucanie wód poprodukcyjnych z dwóch cukrowni płożonych nad rzeką Oławą, która stanowiła główne źródło zaopatrzenia w wodę pitną czterystutysięcznego wówczas Wrocławia i groziło pozbawieniem miasta wody. Problem ten był wówczas ogólnie znany we Wrocławiu. Niezależnie od tego informowałem o nim centralę NIK (wówczas Ministerstwo Kontroli Państwowej), przewodniczącego Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej (wojewodę), I sekretarza KW PZPR, Wojewódzką Stację Sanepid, Wojewódzki Inspektorat Ochrony Wód. W instytucjach tych szukałem ewentualnego "zaplecza" i obrony w wypadku podjęcia jedynie słusznej decyzji, tj. wydania doraźnego zarządzenia wstrzymującego

produkcję w tych dwóch cukrowniach i skierowanie dostaw buraków do pozostałych cukrowni dolnośląskich. Niestety, nikt z wymienionych nie kwapił się do przejęcia choćby części odpowiedzialności za taką decyzję, a ja, mając na uwadze nieco podobny wypadek sprzed około roku (o czym niżej), po prostu stchórzyłem. A szkoda, bowiem ta sprawa "odbijała się czkawką" we Wrocławiu jeszcze przez kilka lat. Niewiele osób we Wrocławiu zdawało sobie sprawę z tego, że utrzymująca się przez długi czas wysoka śmiertelność niemowląt u nas miała swoje źródło właśnie w złej wodzie. Stwierdzały to nasze kontrole. Ilekroć też słyszałem o tym od naszej koleżanki kontrolującej służbę zdrowia, odzywały się we mnie wyrzuty sumienia, że jednak jest w tym trochę i mojej winy. Stanowiło to dla mnie przestrogę na przyszłość.

A teraz o podobnej sprawie z 1956 r. W październiku 1956 r. wpłynęło do delegatury pismo z Rzeszowskiej Wytwórni Zmechanizowanego Sprzętu Gospodarstwa Domowego, w którym wytwórnia informowała, że będzie musiała wstrzymać produkcję wyrobów, do których zamówiła silniki w zakładzie w Brzegu. Otrzymane z Brzegu silniki nie odpowiadają bowiem warunkom określonym w zamówieniu. Proszono więc delegaturę o możliwie szybką interwencję i pomoc. W związku z tak alarmującym pismem szef delegatury odwołał z kontroli jedynego fachowca w tej dziedzinie, jakim w tym czasie dysponował (st. inspektora inż. mechanika Czesława Jaworskiego) i wysłał go do Brzegu z poleceniem przeprowadzenia kontroli doraźnej w celu wyjaśnienia sprawy. W wyniku kontroli inspektor stwierdził, że zakład w Brzegu produkuje silniki metodą rzemieślniczą, wykorzystuje do produkcji poniemieckie zapasy detali, nie zwracając uwagi na wymagania odbiorcy. W tej sytuacji inspektor Cz. Jaworski wydał zarządzenie doraźne, wstrzymujące produkcję oraz polecające dostosowanie produkcji do wymagań odbiorcy.

Po kilku dniach inspektor Cz. Jaworski został wezwany do centrali NIK, gdzie spotkał się z poważnymi zarzutami z powodu wstrzymania produkcji. Oczywiście nie obeszło się także bez uwag ze strony szefa delegatury. Przed poważniejszymi konsekwencjami uratowało go nadesłane po kilku dniach pismo z Ministerstwa Przemysłu Maszynowego z podziękowaniem i wyrazami uznania dla delegatury za wstrzymanie nikomu niepotrzebnej produkcji i uniknięcie dalszego marnotrawstwa.

W obszarze działania delegatury znajdowało się wałbrzyskie zagłębie węglowe. Stąd też naturalną rzeczą musiał przyjść czas na kontrole kopalń węgla. Baliśmy się tego. Na szczęście kontrole nie okazały się zbyt trudne i po krótkim czasie byliśmy już "fachowcami" w tym zakresie. Były one jednak dla nas niebezpieczne. To prawda, że aby przeprowadzić kontrolę nie musieliśmy oglądać urobku. Można było oprzeć się na samej dokumentacji znajdującej się w zarządzie, jednak uważaliśmy za konieczne uzupełnienie obrazu kontrolowanej jednostki stwierdzeniami z autopsji. Dlatego też przy każdej kontroli zjeżdżaliśmy "na dół". Wprawdzie wyprawy do części produkcyjnej kopalni odbywały się zawsze w towarzystwie przydzielanego

nam pracownika dozoru, to jednak i taka opieka nie zawsze gwarantowała pełne bezpieczeństwo.

Pewnego razu w kopalni "Mieszko" lub "Chrobry" w Wałbrzychu szliśmy z kolegą, w towarzystwie sztygara, tzw. upadową do góry (upadowa to chodnik wznoszący się łagodnie do góry, służący do transportu urobku z płytkich pokładów wózkami ciągnionymi liną, bez użycia windy pionowej). Nagle usłyszeliśmy odgłosy wózka pędzącego z góry. Ledwie zdążyliśmy przywrzeć do ściany, gdy z wielką szybkością przetoczyły się obok nas 3 puste wózki. Kiedy weszliśmy na górę zastaliśmy przy maszynie wyciągowej dwóch żołnierzy służby zastępczej, którzy poinformowali nas beztrosko, że właśnie przed chwilą odpięły im się z haka trzy wagoniki "poleciały" w dół. Innym razem obserwowałem pracę metalowego taśmociągu, tzw. pancera, transportującego urobek i nie zauważyłem, że na węglu leży także drewniany "okrąglak", który w odległości kilkunastu centymetrów od mojej głowy uderzył z ogromną siłą w ścianę. Moja wina, że tego kolosa nie zauważyłem. Widział to natomiast kolega, z którym przeprowadzaliśmy kontrolę, ale jego ostrzegawczego krzyku z odległości około 60-80 metrów nie słyszałem. Na szczęście nie doszło do wypadku.

Czasem "ludzie węgla" chcieli sobie zakpić z nowicjuszy na dole. Pamiętam, że było to chyba w kopalni "Victoria" w Wałbrzychu. Oglądając jakiś chodnik poprosiłem towarzyszącego mi sztygara, żeby zaprowadził mnie do chodnika położonego bezpośrednio nad oglądanym. W tym celu należało przejść około 1 km do windy, wyjechać na poziom bezpośrednio wyższy i powtórzyć jednokilometrowy "spacer". Wówczas sztygar zaproponował mi, żebyśmy skorzystali z przejścia, którego używają do takich celów górnicy. Był to pionowy szyb, w którym zamontowano żelazną drabinkę z szerokimi szczeblami. Sztygar poszedł pierwszy, ja za nim. Przed rozpoczęciem wspinaczki nie zapytałem, niestety, jak wysokie jest to przejście. Zresztą, gdybym nawet wiedział, że wynosi około 60 m, to i tak nie zrezygnowałbym. Cóż to bowiem jest 60 m dla młodego i silnego mężczyzny. Ale proszę wierzyć, ledwie się tam wdrapałem. Kiedy jednak po wejściu sztygar zapytał mnie jak się czuję, oczywiście odpowiedziałem, że mogę zaraz tą samą drogą zejść i wejść na górę. Sztygar tylko uśmiechnął się pod nosem.

Nasza centrala "podrzucała" nam niekiedy do podstawowych tematów kontroli drobne na ogół zagadnienia kontrolne, które należało zbadać obok tematu zasadniczego. Były to różne tematy i różne w czasie ich kontroli wynikały sytuacje. Na przykład w Zakładach Produkcyjnych Wielkich Maszyn Elektrycznych M-5 we Wrocławiu kontrolowałem, jako zagadnienie dodatkowe, tzw. popularnie bhp, oraz stosowanie "przodujących", radzieckich metod technologicznych. Ponieważ jedyną w zasadzie, możliwą do stosowania w zakładach metodą był tzw. nóż Kolesowa, poszedłem do hali obróbki skrawaniem, aby zasięgnąć wiadomości u źródła. Rozmawiałem ze starym tokarzem (przypadkowo Warszawiakiem, więc tym przyjem-

niej nam się rozmawiało), który uświadomił mi, że takim nożem on w Warszawie pracował przed 30 laty. Cóż miałem robić – napisałem w protokole, że stosuje się przodujące metody. Gorzej było z bhp. Trafiłem na oddział – czyszczalnię odlewów za pomocą piaskowania – w którym robotnicy w okropnym kurzu, w podartych kombinezonach, z imitacjami masek przeciwpyłowych na twarzach czyścili odlewy. Po mojej interwencji u dyrektora okazało się, że w magazynie zakładów nie ma ani kombinezonów, ani masek, ani obuwia ochronnego. Wydałem wiec zarządzenie doraźne, wstrzymujące pracę czyszczalni. Jakie było moje zdziwienie, kiedy po dwu dniach mistrz z czyszczalni poprosił mnie na oddział i pokazał, że wszyscy łącznie z nim mają nową, kompletną odzież ochronną.

Przyszedł rok 1956. Dużo sobie po spodziewanych zmianach obiecywaliśmy. W ramach przygotowań do nowych czasów kupiłem książkę J. M. Keynesa, o której na studiach trochę słyszałem i zacząłem ją z zainteresowaniem czytać. Kiedy już byłem "obkuty na blachę", to okazało się – a co się okazało, to każdy wie. Już drugi raz nie dam się nabrać – mówiłem sobie (każdy wie, że to nieprawda, bo we mnie drzemie wieczny harcerz).

I jeszcze coś o życiu "wewnętrznym" delegatury. Kiedy rozpocząłem pracę w NIK, delegatura była jeszcze ciagle *in statu nascendi*. Życie poza praca zaczeło się organizować naprawdę dopiero po zdobyciu autobusu. Piszę "zdobyciu", bo my go wyszukiwaliśmy (oczywiście jako skasowany), załatwialiśmy remont i garaż. Centrala dała nam tylko niewielkie pieniądze – i chwała jej za to – ale utrzymanie i eksploatacja to była zasługa delegatury, a przede wszystkim nieżyjącego już, nieodżałowanego starszego inspektora Franciszka Millera. Franio miał tylko dwie nogi – lewa do sprzegła, prawa do gazu i hamulca. Nasz autobus nazwaliśmy "Tramp". Robiliśmy nim liczne wycieczki turystyczno-krajoznawcze dla pracowników i ich rodzin oraz wypady na grzyby, na świeże powietrze w ładną okolice itp. Najważniejsze jednak były wyjazdy na obóz na Mazury. Mieliśmy tam prawie własna binduge w Karwicy, nad zatoka jeziora Nidzkiego (Zamordeje Wielkie). Na obozy te wyjeżdżali pracownicy z rodzinami, wraz ze sprzetem obozowym, w niektórych latach organizowaliśmy nawet dwa turnusy. Dla większości pracowników, szczególnie dla dzieci i młodzieży, którzy nie mieli harcerskiej zaprawy były to niezatarte przeżycia. Organizatorem tej działalności był niezapomniany (późniejszy wicedyrektor) Adam Szczepańczyk, kierowcą – zawsze Franio Miller.

Na początku lat 70. założyliśmy w delegaturze żeglarską maszoperię. Niestety tylko 3-osobową, składającą się ze starszych inspektorów: Piotra Małasiewicza, Franciszka Millera i piszącego te słowa Stanisława Mikołajczyka. Celem maszoperii było zbudowanie i późniejsza eksploatacja jachtu żaglowego. Budowaliśmy go 3 lata, poświęcając na to wszystkie wolne chwile w czasie pobytu we Wrocławiu. Praca nasza łączyła się przecież z ciągłymi wyjazdami w teren. W końcu jednak zakończyliśmy budowę. Efektem była kabinowa, mieczowa łódź żaglowa, długości 7,3 m.

Wewnątrz były 4 wygodne koje, stolik i wiele schowków na rzeczy. Nasza łódź mogła "nosić" do 27 m² żagla. Pływaliśmy na niej około 20 lat. Nazywaliśmy ją "Emka", jako że należała do trzech panów "M". Po śmierci Frania, który zmarł najwcześniej, ja i Piotr sprzedaliśmy ją, wprawdzie z płaczem, ale jeszcze za niezłe pieniądze.

W drugiej połowie 1962 r. przeżyliśmy śmierć ówczesnego szefa delegatury Władysława Obszarnego, wcześniej naszego kolegi inspektora. Żal za zmarłym kolega jest czymś naturalnym. W wypadku Władka, skądinąd szlachetnego człowieka, wystąpiły okoliczności warte przypomnienia. Był to czas, kiedy kończyła się moda na siermiężne zachowania i zaczęliśmy się trochę cywilizować, także w NIK. Tak więc po śmierci zatelefonowano z naszej centrali z pytaniem, gdzie i kiedy odbędzie się pogrzeb, ponieważ chce w nim uczestniczyć wiceprezes lub dyrektor Departamentu Prezydialnego. Po telefonie ówczesny I sekretarz POP zadecydował, że w takiej sytuacji pogrzeb musi być świecki (bez księdza). Przeciw temu zaprotestowała żona i reszta rodziny zmarłego. Spór tak się zaognił, że dowiedziała się o tym centrala. W związku z tym do delegatury zatelefonował natychmiast dyrektor Departamentu Prezydialnego Henryk Birencwajg, który w ostrych słowach wyjaśnił sekretarzowi, że nie ma żadnego prawa interweniować w sprawy rodzinne, szczególnie religijne. Pogrzeb odbył sie w Krakowie, Władek został pochowany w grobie rodzinnym. W ceremonii pogrzebowej brał udział ksiądz i dyrektor H. Birencwajg, z tym że na czas egzekwii odszedł na bok, potem wrócił i wygłosił mowe pożegnalna. Z delegatury było nas około 10 osób. Po pogrzebie dyrektor H. Birencwają zainteresował się sytuacją rodziny Władka, tj. żony i syna. Kiedy dowiedział się, że żona jest absolwentką Wydziału Historii Uniwersytetu Jagiellońskiego, zaproponował jej pracę w NIK. Przyjęto ja do delegatury, gdzie pracowała do czasu przejścia na emeryturę.

Przyszedł rok 1980. Wybuchła Solidarność. Fakt ten dla naszej pracy nie miał istotnego znaczenia, dla mnie jednak miał. Z jednej bowiem strony nie był to ruch antypaństwowy, w znaczeniu antypolski, z drugiej jednak zagrażał ówczesnej organizacji państwa, której ja, jako pracownik państwowy obowiązany byłem bronić. W dodatku ta lojalność, wyniesiona z domu i pogłębiona w czasie wojny.

Kontrolując przemysł – w przeważającej mierze maszynowy – widziałem, że aczkolwiek powoli, ale jest z nim coraz gorzej. Podstawowym problemem był niedostatek środków na inwestycje, wskutek czego starzał się park maszynowy, przedsiębiorstwa traciły zdolność wprowadzania nowych technologii pozwalających na obniżanie kosztów produkcji, a więc zdolności konkurowania zarówno wewnątrz naszej gospodarki, jak i na rynku światowym. Moje rozterki ustąpiły po wprowadzeniu stanu wojennego (13 grudnia 1981 r.).

Przygody związane ze stanem wojennym jednak mnie nie ominęły, a to z racji zaangażowania się mojej żony, zatrudnionej w służbie zdrowia, w ruch opozycyjny. Ponieważ mieszkanie jest naszą wspólną własnością, nie mogłem jej zabronić zorganizowania w nim punktu rozdzielczego prasy podziemnej, a także udostępnienia

go na posiedzenie grupy kierowniczej Dolnośląskiej Solidarności. Któraś z tych działalności została jednak namierzona przez Służbę Bezpieczeństwa, bowiem 7 grudnia 1982 r. o godzinie 6⁰⁰ złożyło nam wizytę kilku smutnych panów, którzy przetrząsnęli nasze mieszkanie, piwnicę i garaż z kanałem. Ponieważ nie znaleźli ukrytych w piwnicy gazetek (do ich ukrywania wykorzystywałem umiejętności nabyte w czasie okupacji w Warszawie), "zwinęli" żonę, która przez prawie 48 godzin zapoznawała się z piwnicami gmachu SB przy ul. Podwale we Wrocławiu.

O zatrzymaniu żony powiadomiłem bezzwłocznie szefa delegatury. Byłem przy tym przekonany, że fakt ten będzie oznaczał rozstanie się z NIK. Przebieg mojej rozmowy z szefem A. Wróblewskim nie nadaje się do powtórzenia. Byłem zresztą bardzo zdziwiony, bowiem zatrzymanie mojej żony potraktował (przynajmniej w rozmowie ze mną) jako atak, bądź coś zbliżonego, na jego osobę. Nie dociekałem oczywiście co to miało oznaczać, ani nie prosiłem o interwencję, nie chcąc stawiać swojego zwierzchnika, do którego nie miałem żadnych pretensji, w fałszywym świetle i ewentualnie niewygodnej dla niego sytuacji. Faktem jest, że żona została zwolniona nieco wcześniej niż po 48 godzinach. A ja pracowałem w NIK jeszcze 6 lat i nie byłem niepokojony z powodu żony.

Pracę w Najwyższej Izbie Kontroli zakończyłem 31 stycznia 1989 r. Na osłodę rozstania otrzymałem list podpisany przez ówczesnego prezesa Izby generała Tadeusza Hupałowskiego. Wrodzone zarozumialstwo nie pozwala mi nie przytoczyć wyjątków z jego listu: "W związku z zakończeniem czynnej pracy zawodowej i przejściem na emeryturę składam Obywatelowi serdeczne podziękowanie za wzorowe i sumienne wywiązywanie się z powierzonych obowiązków służbowych. W okresie 39-letniej pracy w NIK wniósł Obywatel znaczący wkład w osiągnięcia i dorobek naszej Instytucji. Szczególne zaangażowanie Obywatela, dbałość o wyniki pracy dawały gwarancje pomyślnej realizacji trudnych i odpowiedzialnych zadań kontrolnych. Za osiągnięcia w pracy zawodowej, społecznej i politycznej był Obywatel wielokrotnie wyróżniany i odznaczany m.in. Krzyżem Oficerskim i Krzyżem Kawalerskim Orderu Odrodzenia Polski, Złotym Krzyżem Zasługi, Medalem 40-lecia Polski Ludowej oraz Medalem Rodła. Składając Obywatelowi wyrazy podziękowania, życzę zdrowia oraz pomyślności w życiu osobistym. Wyrażam nadzieję, że mimo przejścia na emeryturę będzie Obywatel utrzymywał kontakt z naszą Instytucją".

Być może, jest w tej opinii ziarno prawdy, sądzę jednak, że także sporo generalskiej kurtuazji, wynikającej między innymi stąd, że kiedyś – przed wojną – obaj byliśmy harcerzami, przy czym ja przynamniej o jeden stopień starszym od druha generała.

Stanisław Mikołajczyk



PREZENTACJE, SYGNAŁY O KSIĄŻKACH

O książce Grzegorza Herca, Edwarda Komorowskiego, Przemysława Szustakiewicza: Zamówienia publiczne w Polsce. Studium prawne, Difin, Warszawa 2005, s. 278.

Uchwalone w ubiegłym roku Prawo zamówień publicznych¹ to jedna z najtrudniejszych ustaw, z jakimi muszą się borykać osoby na co dzień stosujące prawo. Przestrzeganie ustawy, będącej swego rodzaju prawnym konglomeratem przepisów cywilnych, administracyjnych i finansowych, jest niezwykle trudne także do kontrolowania. Brakuje dobrej literatury, pojawia się także – na tle nowej ustawy – nowe orzecznictwo administracyjne, Zespołu Arbitrów i wreszcie sądów powszechnych. Wydano, co prawda, wraz z nową ustawą wiele komentarzy, które stanowia narzędzie dla osób stosujących prawo zamówień publicznych, jednak wada tych publikacji, jak wszystkich zreszta komentarzy, jest to, iż każdy przepis traktują jako osobną instytucję prawną i niezwykle rzadko odwołują się do dotychczasowego orzecznictwa. Komentarze nie pozwalają osobom, które w ramach swoich zadań kontrolują wykonywanie ustawy, na całościowe spojrzenie na wszystkie instytucje i instrumenty prawne, jakie zawiera Prawo zamówień publicznych. Inaczej mówiąc, brakowało dotychczas swego rodzaju przewodnika po zamówieniach publicznych dla kontrolera lub osoby nadzorującej czynności zamawiającego lub wykonawcy. Tę lukę wypełnia publikacja "Zamówienia publiczne w Polsce. Studium prawne" autorstwa Grzegorza Herca, Edwarda Komorowskiego i Przemysława Szustakiewicza.

Książka nie jest kolejnym komentarzem do Prawa zamówień publicznych, lecz pogłębionym studium prawnym, odnoszącym się do węzłowych zagadnień ustawy. W szczególności niezwykle wyczerpująco omówiono zasady obowiązujące w postępowaniu o zamówienie publiczne (rozdział 2). Po raz pierwszy dokonano głębokiej analizy zasad kierujących zamówieniami publicznymi, przedstawiając je z uwzględnieniem bardzo bogatego orzecznictwa sądów oraz Zespołu Arbitrów. Zasady przedstawione są więc nie tylko od strony teoretycznej konstrukcji prawnej, lecz także praktyki ich stosowania i wynikających stąd skutków dla konkret-

¹ DzU nr 19, poz. 177, ze zm.

nego postępowania o zamówienie publiczne. Ta część publikacji w sposób obrazowy przedstawia znaczenie zasad obowiązujących w toku całego postępowania o zamówienie publiczne, na wszystkich jego etapach, i wykazuje na przykładach, że konieczność ich przestrzegania determinuje uzyskanie pozytywnego efektu, jakim jest wybór najkorzystniejszej oferty. Takie rozwiązanie jest niezwykle przydatne dla osób, które przygotowują zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

Szczególnie interesujący jest rozdział 5, dotyczący zamówień sektorowych, które w licznych publikacjach, jakie ukazały się do tej pory na temat Prawa zamówień publicznych, nie zostały szeroko omówione, a w prezentowanej książce przedstawione są obszernie i wyczerpująco, a ponadto w sposób jasny i przystępny. Autorzy wyjaśniają budzące wątpliwości w praktyce takie pojęcia, jak: "zamawiający sektorowy", "działalność sektorowa", opierając się na orzecznictwie i interpretacjach prawnych Urzędu Zamówień Publicznych. Omawiają także wyłączenia podmiotowoprzedmiotowe oraz w przejrzysty sposób przedstawiają specyfikę modelu zamówień sektorowych. Rozdział ten zawiera również przydatne w praktyce wskazówki dotyczące umowy ramowej oraz postępowania koncyliacyjnego i atestacji, które na gruncie zamówień publicznych są nowymi instytucjami, a jako takie mogą w praktyce stwarzać trudności interpretacyjne. Jest to o tyle ważne, że zamówienia sektorowe są dotychczas mało znaną dziedziną zamówień. Jak dowodzi orzecznictwo i praktyka u "starych" członków Unii Europejskiej, ta dziedzina będzie miała coraz większe znaczenie.

W rozdziale 6 – "Postępowanie szczególne" autorzy poświęcają wiele miejsca przedstawieniu nowych rozwiązań Prawa zamówień publicznych, takich jak konkurs i koncesje na roboty budowlane. Szczegółowo omawiają też znowelizowane przepisy dotyczące postępowań w wypadku klęski żywiołowej. Godne polecenia jest szczególnie obszerne i wyczerpujące przedstawienie nowego rozwiązania prawnego, jakim jest koncesja na roboty budowlane, która – jak każda nowość – rodzi wiele problemów w praktyce. To zagadnienie budzi wiele wątpliwości i zwłaszcza podczas oceniania działań zamawiających może powodować trudności z jego prawidłową interpretacją. Stąd warto zapoznać się z publikacjami dotyczącymi tego zagadnienia.

W książce przedstawione są także systemowo poszczególne zagadnienia dotyczące umów (rozdział 7). Rozwinięto tę problematykę przez ukazanie czynności związanych z zawarciem umowy na tle zasad obowiązujących w postępowaniu o zamówienie publiczne i wynikających z Kodeksu cywilnego.

Oprócz wyżej wymienionych zagadnień duże znaczenie praktyczne ma rozdział 8, dotyczący środków ochrony prawnej. Tezy zawarte w tym rozdziale są istotne dla stron postępowania i przydatne dla wszystkich zainteresowanych zamówieniami publicznymi.

Warto wreszcie zwrócić uwagę na zagadnienia związane z działalnością kontrolną prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, w tym także na dotyczące odpowiedzialności zamawiających i konsekwencji ich nieprawidłowych działań. Autorzy przedstawili tę problematykę od strony praktycznej, ciekawie ilustrując przykładami z działalności prezesa UZP.

Na rynku pojawiła się więc cenna i interesująca publikacja, z której warto korzystać.

Tomasz Staniszewski

*

Finanse publiczne a wzrost gospodarczy, praca zbiorowa, redakcja naukowa Jacek Tomkiewicz, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2005.

Tematem książki są relacje zachodzące między polityką fiskalną państwa a wzrostem gospodarczym. Autorzy poszczególnych tekstów – specjaliści z dziedziny finansów publicznych – ukazali z różnych punktów widzenia wpływ elementów polityki podatkowej państwa na rozwój gospodarczy. Wśród autorów są m.in.: obecny (Mirosław Gronicki) i były (Grzegorz Kołodko) ministrowie finansów. Najciekawsze zagadnienie zaprezentował redaktor tomu Jacek Tomkiewicz, który zanalizował niezwykle kontrowersyjne zjawisko formowania się kapitału w gospodarkach postsocjalistycznych w okresie transformacji ustrojowej oraz wpływ polityki fiskalnej na ten proces.

Globalizacja i integracja europejska. Szanse i zagrożenia dla polskiej gospodarki, praca zbiorowa pod redakcją naukową Juliusza Kotyńskiego, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2005.

Przedmiotem książki są szanse i zagrożenia, jakie niesie z sobą uczestnictwo polskiej gospodarki w procesach globalizacyjnych i integracyjnych. Globalizacja powoduje otwieranie się narodowej gospodarki na inne kraje i regiony świata, zmusza ją do uczestniczenia w coraz szybszych procesach transgranicznego przepływu kapitału, informacji, dóbr i ludzi. Integracja europejska próbuje opanować ten żywioł, nadając mu bardziej obliczalny, bo regionalny wymiar. Oba te procesy otwierają przed Polską różne możliwości, a jednocześnie tworzą niebezpieczeństwa, które trzeba umieć roz-

poznać, by im sprostać. Prace pięciu autorów, przedstawiające rozmaite aspekty tych problemów, są rezultatem badań zespołu pracowników Instytutu Zarządzania Ryzykiem Wyższej Szkoły Ubezpieczeń i Bankowości w Warszawie.

Maciej Perkowski, Tomasz S. Kiercel: **Finansowanie polityki ochrony środowiska Unii Europejskiej**, Wydawnictwo TEMIDA 2, Białystok 2005.

Problem ochrony środowiska należy do najważniejszych zagadnień cywilizacyjnych współczesności. Książka białostockich autorów poświęcona jest jednemu z kluczowych aspektów tego problemu, mianowicie sposobowi finansowania polityki ochrony środowiska na obszarze Unii Europejskiej. Składa się z sześciu rozdziałów, które dotyczą: podstaw prawnych finansowania tej polityki, kwestii jej instytucjonalnego umocowania oraz treści regulacji odnoszących się do poszczególnych zagadnień omawianej problematyki. Ostatni rozdział poświęcono zbadaniu, na ile podstawy prawne finansowania ochrony środowiska w Polsce podporządkowane są ogólnoeuropejskim standardom.

Prawo mediów, praca zbiorowa, redaktorzy: Janusz Barty, Ryszard Markiewicz, Andrzej Matlak, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005.

Praca zawiera analizę głównych problemów prawnych związanych z funkcjonowaniem szeroko rozumianych mediów, takich jak: wysokonakładowa prasa, radio, telewizja i Internet. W poszczególnych rozdziałach omówiono najważniejsze regulacje prawne polskie, Unii Europejskiej oraz wynikające z obowiązujących konwencji międzynarodowych, a także działalność mediów w kontekście podstawowych wolności obywatelskich, obowiązków społecznych, prawa do własności intelektualnej, innowacji technologicznych oraz reklamy i sponsoringu. Uwzględniono też kluczowe orzeczenia sadowe dotyczące różnych aspektów funkcjonowania mediów.



SPIS TREŚCI

Wystąpienie prezesa Najwyższej Izby Kontroli w Sejmie:	
Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2004 r	3
Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2004 r	12
— 	
Jacek Mazur, Lech Marcinkowski – Kierunki możliwych zmian w systemie	
kontroli środków Unii Europejskiej	23
Paweł Wieczorek – Międzynarodowa konkurencyjność polskiej	
gospodarki	46
Alina Hussein – Działalność Najwyższej Izby Kontroli w zakresie	
przeciwdziałania korupcji	65
USTALENIA NIEKTÓRYCH KONTROLI	
Wiesław Kurzyca, Jan Białecki, Arkadiusz Tulpan – Zamówienia publiczne na budowę systemu informatycznego Centralnej Ewidencji Pojazdów	70
i Kierowców	78
Zenobia Kazimierczak – Realizacja przez gminy zadań z zakresu spraw	0.4
obywatelskich	94
Jan Jasiński – Świadczenia zdrowotne dotyczące operacji stawu	100
biodrowego	103
RELACJE, POLEMIKI	
Andrzej Panasiuk – Zamówienia publiczne – legalność i etyka	112
wykonawców	125
Katarzyna A. Czajkowska – Instytucje nadzoru bankowego	133

[691]

WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA	
Prezentacja działalności Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska podczas VI Kongresu EUROSAI – M. R	146
Oficjalna wizyta prezesa Najwyższego Urzędu Kontrolnego Republiki Słowackiej w NIK – A. R.	148
TROCHĘ HISTORII	
Delegatury NIK o sobie – Wrocław	
Jednostka organizacyjna Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu, czyli nasza delegatura – opr. Andrzej J. Myrta	149
Moje wspomnienia obejmują ponad pół wieku – Stanisław Mikołajczyk	160
PREZENTACJE, SYGNAŁY O KSIĄŻKACH	
Tomasz Staniszewski – O książce G. Herca, E. Komorowskiego i P. Szustakiewicza: Zamówienia publiczne w Polsce. Studium prawne	168

CONTENTS

Address Delivered at the Sejm by the President of the Supreme Chamber

of Control	3
At the 107th session of the Sejm of the Republic of Poland on 7 – 8 July 2005, two documents submitted by the President of the Supreme Chamber of Control were considered. These were "The Report on the Activity of the Supreme Chamber of Control in 2004", on which the Committee for State Audit issued an opinion, and "The Analysis of the Execution of the State Budget and Monetary Policy Guidelines", together with the Committee's draft resolution on the vote of discharge for the Council of Ministers.	
Jacek Mazur, Lech Marcinkowski – Directions of Potential Transformations in the System of the European Union's Resources Auditing	23
As provided for in the "Treaty Establishing the European Community", audits of the execution of the Community's budget lie with the European Court of Auditors. The issue debated in the past, whether and to what an extent member states should participate in these audits, has recurred. Recently, the three institutions of the European Union: the European Court of Auditors, the European Parliament and the European Commission, supported the idea of transforming the internal audit system so that member states' bodies, including national audit institutions, could participate in it. If this proposal is adopted, a unification of the audit system within the EU and its member states may be obtained.	
Paweł Wieczorek – International Competitiveness of the Polish Economy	46

One of the elements determining long-term competitiveness of Polish companies, including their position on both the European Union's and global mar-

[693]

ket, is, primarily, the ability to satisfy the requirements of customers with regard to the range of products, product innovativeness, product quality and attractiveness of sales. Progress in this field stems from, among others, intensification of investments, and research and development, which enable modernization of the national machinery park, technologies and products.

For five years, the Supreme Chamber of Control has been undertaking systematic works related to corruption in Poland. As a supreme audit institution with broad constitutional powers, the SCC can recognise corruption threats, and prevent them from the very beginning through detection, reviling and demands for liquidation of irregularities that may lead to corruption. The article attempts to summarise the effects of various activities undertaken by the SCC in order to prevent corruption in Poland.

THE SETTLEMENTS OF SOME CONTROLS

wiesław Kurzyca, Jan Bielecki, Arkadiusz Tulpan – Public Procurement	
of the Construction of the Central Record of Vehicles and Drivers	
(CEPiK)	78

The audit examined the procurement of the construction and implementation of the IT system CEPiK, where irregularities were disclosed at the preparatory stage of the main tender. Procurement of advisory services was conducted with a breach of the public procurement law, which frequently disqualified already concluded agreements. The main tender was also conducted with various irregularities. The construction and implementation of the CEPiK system have been delayed and encountered multiple problems.

Zenobia Kazimierczak – **Realisation of Tasks Related to Civil Issues by Gminas**94

Realisation of tasks related to civil issues by gminas was in many cases critically evaluated. Most irregularities in the field were disclosed in small rural gminas. They stemmed from negligent activities of self-governmental bodies and from disobeying the law. Databases: census, record of electors, record of issued and lost identity cards, and birth, marriage and death register, frequently proved incompliant with the law.

176 [694]

Jan Jasiński – Health Services Connected with Hip Joint Operations	103
The audit disclosed that the health system did not provide a thrifty and effective spending of public resources destined for hip joint operations. Availability of the operation for patients differed, and the period of anticipation for the operation varied from a few months to three years. In some hospitals, immediate availability of the service was made conditional on the purchase of a hip replacement by an insured patient, which was incompliant with the law.	
RELATIONS, POLEMICS	
Andrzej Panasiuk – Public Procurement – Legality and Ethics	112
Perspective of Contractors	125
Katarzyna A. Czajkowska – Institutions of Banking Supervision	133
INTERNATIONAL COOPERATION	
Presentation of the Activities of the EUROSAI Working Group on Environmental Auditing at the VI EUROSAI Congress – M. R	146
Official Visit of the President of the Supreme Audit Office of the Slovak Republic to the SCC – A. R	148
A BIT OF HISTORY	
SCC Field-Offices in Self-Portraits – Wrocław	
The Supreme Chamber of Control's Organisational Unit in Wrocław or	
Our Field Office – prep. by Andrzej J. Myrta	149
My Recollections Cover over Half a Century – Stanisław Mikołajczyk	160
PRESENTATIONS, NOTES ABOUT NEW BOOKS	
Tomasz Staniszewski – On the Book by G. Herc, E. Komorowski and P. Szustakiewicz: Public Procurement in Poland. A Legal Study Notes About New Books	168 170



Siedziba Delegatury Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu, od 1975 r. przy ul. J. Piłsudskiego 15/17; delegatura zajmuje całe drugie piętro i część trzeciego.



Mgr Andrzej Janusz Myrta, dyrektor Delegatury NIK we Wrocławiu od czerwca 1990 r.



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli Piotr Kownacki, sprawujący bezpośredni nadzór nad działalnością delegatury wrocławskiej.



Spotkanie pracowników w delegaturze we Wrocławiu w 1979 r., podają sobie ręce, od lewej: Stanisław Mikołajczyk pełnomocnik Ministerstwa Kontroli Państwowej, a następnie przewodniczący wrocławskiej delegatury NIK w latach 1956-1958 oraz ówczesny dyrektor delegatury Antoni Wróblewski (1971-1990); obok stoi Józef Supel, kasjer delegatury; siedzą: Krystyna Iwaszkiewicz gł. specjalista kp. i Henryk Ignaczak gł. specjalista kp.



Narada w delegaturze w 1992 r. Siedzą od lewej: prof. dr hab. Lesław Martan, dr Roman Chalimoniuk (byli członkowie Kolegium NIK, powołani na wniosek prezesa Waleriana Pańki) oraz dr Józef Nadler – nadal związany z Izbą doradca prezesa NIK.



Pułtusk; narada na temat ochrony środowiska, 2002 r. Czy aby da się wystrzelić z tych armat, dyrektorze?



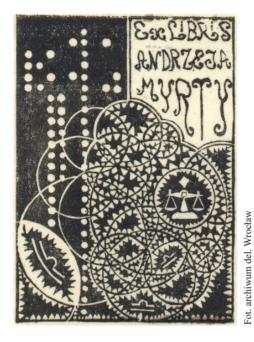
Wizyta prezesa NIK Mirosława Sekuły oraz wiceprezesa Krzysztofa Szwedowskiego, wówczas bezpośrednio nadzorującego pracę delegatury wrocławskiej (Wrocław, 2003 r.). Od lewej siedzą: wicedyrektor delegatury Zdzisław Poręba; dyrektor delegatury Andrzej J. Myrta; prezes Mirosław Sekuła; wiceprezes Krzysztof Szwedowski oraz wicedyrektor delegatury Iwona Wierzbicka.



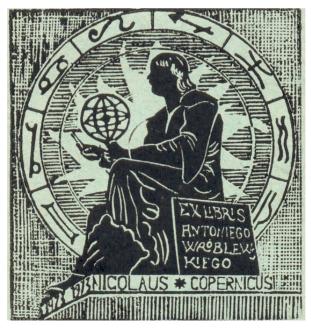
Rok 1976, pracownicy wrocławskiej delegatury na jednej z licznych wycieczek krajoznawczych.



Rok 1978, wyjazd na grzyby pracowników wrocławskiej delegatury wspomnianym autobusem "Tramp".



Ekslibrisy – interesujące hobby byłego wicedyrektora delegatury wrocławskiej Adama Szczepańczyka.



Fot. archiwum del. Wrocław



KIEROWNICY JEDNOSTKI ORGANIZACYJNEJ NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI WE WROCŁAWIU W LATACH 1946-2005





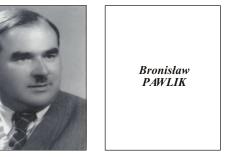
Henryk BOGATKOWSKI Szef Delegatury Biura Kontroli przy Radzie Państwa we Wrocławiu 05.1946-07.1946



Zdzisław **PLENKIEWICZ** Szef Delegatury Biura Kontroli przy Radzie Państwa we Wrocławiu 07.1946-09.1947



Stanisław **ADAMCZYK** Szef Delegatury Biura Kontroli przy Radzie Państwa we Wrocławiu 09.1947-03.1952



Szef Delegatury Biura Kontroli przy Radzie Państwa we Wrocławiu 04.1952-04.1953



Antoni WIEJAK Szef Delegatury Biura Kontroli przy Radzie Państwa we Wrocławiu 04.1953-07.1955



Piotr AUGUSTYNIAK Pełnomocnik Ministerstwa Kontroli Państwowej z siedzibą we Wrocławiu 08.1955-12.1956



Stanisław MIKOŁAJCZYK Pełnomocnik Ministerstwa Kontroli Państwowej a następnie Przewodniczący Delegatury NIK we Wrocławiu 12.1956-04.1958



Kazimierz MALISZEWSKI Przewodniczący Delegatury Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu 04.1958-03.1960



Władysław OBSZARNY Przewodniczący Delegatury Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu 03.1960-07.1962



Romuald **DROZDOWICZ** Przewodniczący Delegatury Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu 07.1962-08.1962



Witold **CHMARZYŃSKI** Przewodniczący Delegatury Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu 12.1962-10.1971



Antoni WRÓBLEWSKI Dyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu 10.1971-05.1990



Andrzej Janusz *MŸRTA* Dyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu 06.1990 - nadal

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 lipcu 2005 r. Skład, łamanie, druk okładek: Oficyna Drukarska WiP, Mszczonów. Druk i oprawa: Poligrafia NIK.