NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KONTROLA PAŃSTWOWA

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

WARSZAWA

ROCZNIK LI – NR 1 (306) – STYCZEŃ – LUTY 2006 R.

ISSN 0452-5027

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

PLAN PRACY NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI NA 2006 ROK

Wprowadzenie

Rok 2005 był ostatnim, w którym obowiązywały ustalone przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli priorytetowe kierunki kontroli na lata 2003–2005. Dla przypomnienia należy podać, że w uchwale z 20 listopada 2002 r. Kolegium zaliczyło do nich: deficyt budżetowy i dług publiczny, restrukturyzację gospodarki, ochronę zdrowia i prawa socjalne, procesy integracyjne z Unią Europejską, bezpieczeństwo narodowe.

W połowie grudnia ubiegłego roku Kolegium NIK uchwaliło *Plan pracy NIK na 2006 r.*[1] Rozpoczął on kolejny, trzyletni okres w działalności kontrolnej Izby. Ponieważ dotychczasowe doświadczenia wskazują, że ustalanie priorytetów dobrze służy tworzeniu sprzyjających warunków do koncentrowania działalności kontrolnej na sferach najważniejszych dla funkcjonowania państwa, przyjęcie *Planu* poprzedziły prace nad określeniem priorytetów kontrolnych na lata 2006–2008. Jedynie w ten sposób można bowiem zapewnić właściwy dobór tematów kontroli – opierając się na ustalonych priorytetach i wiedzy kumulowanej w wyniku poszczególnych kontroli. Zamierzenia kontrolne, wyłączając te, do podjęcia których Izba jest zobowiązana z mocy prawa[2], koncentrować się więc będą w perspektywie trzech kolejnych lat wokół wyznaczonych priorytetów, a w ich ramach – na priorytetowych kierunkach kontroli.

---

[1] Izba wykonuje swoje zadania na podstawie okresowych planów pracy, które ma obowiązek przedkładać Sejmowi RP. Uchwalanie okresowych planów pracy należy do kompetencji Kolegium NIK.

[2] Plan pracy zawiera tematy kontroli podejmowane na zlecenie Sejmu RP lub jego organów, na wniosek Prezydenta RP, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, a także kontrole podejmowane przez NIK z własnej inicjatywy. Izba może też przeprowadzać kontrole doraźne.

Przyjęte priorytetowe kierunki kontroli (omówiono je poniżej) nawiązują bezpośrednio do idei zapisanych w dokumencie pn. *Strategia NIK – misja i wizja,* zwłaszcza tych, które łączą misję Izby z dbałością o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej. Uwzględniają też inną ważną potrzebę, jaką jest społeczna użyteczność wyników kontroli. Priorytetowe kierunki kontroli skorelowano bezpośrednio z ideą przyjaznego państwa. Przyjaznego nie tylko obywatelowi, ale także państwa oszczędnego, gospodarującego majątkiem dla pożytku publicznego. W konsekwencji przyjęcia takich założeń działalność kontrolną Izby w poszczególnych obszarach funkcjonowania państwa ukierunkowano na badanie tych zagrożeń, które nie pozwalają na urzeczywistnienie wspomnianej idei.

Wskazywanie na nieprawidłowości, zagrożenia, nierzetelność i brak uczciwości w wykonywaniu zadań publicznych, ale też eksponowanie tych spośród ustaleń kontroli, które świadczą o dbałości o porządek prawny, odpowiedzialności i najlepszych praktykach zarządzania majątkiem i środkami publicznymi, służyć też będzie propagowaniu postaw propaństwowych, działań podejmowanych dla wspólnego dobra. Przez takie podejście Izba pozytywnie będzie oddziaływać na funkcjonowanie administracji publicznej i podmiotów wykonujących zadania publiczne lub korzystających ze środków publicznych. *Plan* w takim kształcie umożliwia ponadto – m.in. przez pryzmat kontrolnych ocen gospodarowania środkami publicznymi oraz prawidłowości wykonywania przez administrację publiczną zadań w sferze publicznej – systematyczną diagnozę funkcjonowania państwa w poszczególnych jego obszarach.

Priorytetowe kierunki kontroli i główne obszary badań kontrolnych w 2006 r.

Plan pracy NIK na 2006 r. obejmuje trzy priorytetowe kierunki kontroli, odpowiadające trzem cechom nowoczesnego państwa. Ogólnie można je zdefiniować jako *państwo przyjazne obywatelowi, państwo oszczędne* i *gospodarne*. Zauważyć jednak należy, że pojęcia te mają – w dużym stopniu – sens symboliczny. Do państwa oszczędnego lub gospodarnego nie należy przykładać znaczeń wyłącznie ekonomicznych, ale dostrzegać w nich ideę państwa służebnego wobec obywateli i dobrze zarządzanego. Taki sposób podejścia do priorytetów eksponuje nie tyle zakres, co cel i sposób funkcjonowania administracji publicznej. Kontrole przyporządkowane tym priorytetom i prowadzone w ramach określonych obszarów badań kontrolnych powinny, niejako z założenia, dać odpowiedź na pytanie, czy w tych obszarach państwo w sposób właściwy wywiązuje się ze swych powinności.

Pierwszy z priorytetowych kierunków kontroli nawiązuje bezpośrednio do obowiązków państwa w organizowaniu życia publicznego i nadaniu mu odpowiednich ram prawnych. Równie istotna jak treść jest także forma podejmowanych przedsięwzięć. *Państwo przyjazne* nie tylko ma zapewnić obywatelowi możliwość nieskrępowanego korzystania ze wszystkich konstytucyjnych praw, ale przede wszystkim powinno być nastawione wobec niego życzliwie. Oznacza to, iż stara się trafnie odczytywać i zaspokajać – w miarę posiadanych możliwości – autentyczne potrzeby obywateli, ułatwia im załatwianie ich spraw, pomaga w rozwiązywaniu życiowych problemów.

Państwo oszczędne, to państwo, które na swoje własne funkcjonowanie zużywa tylko tyle środków, ile jest nieodzownie potrzebne, w sposób celowy, bez rozrzutności i marnotrawstwa. Badana w ramach tego priorytetu sprawność administracji publicznej oznaczać będzie zdolność osiągania zakładanych efektów przy relatywnie najniższych nakładach, przestrzeganie służących temu celowi przepisów i procedur, unikanie zbędnych wydatków i niepotrzebnych kosztów.

Państwo gospodarne, to państwo zarządzające w sposób możliwie najefektywniejszy publicznym majątkiem. Osiągające z tego tytułu korzyści i wykorzystujące je ku pożytkowi obywateli. Taki zapobiegliwy gospodarz, dbający o stan posiadanego mienia i związane z nim korzyści, powinien kierować się rachunkiem ekonomicznym, stosować najskuteczniejsze metody zarządzania, prowadzić działalność przynoszącą zyski. Nie może natomiast dopuścić do czerpania nieuzasadnionych korzyści przez niepaństwowe podmioty i osoby, którym Skarb Państwa sprzedaje, oddaje w użytkowanie lub wydzierżawia składniki publicznego majątku, prowadzi wspólne przedsięwzięcia gospodarcze itp.

Ogólne dane o liczbie i rodzaju kontroli

Plan pracy NIK na 2006 r. zawiera 93 kontrole wykonania budżetu państwa, stanowiące jedno z ustawowych zadań Izby. Zostały one ukierunkowane głównie na ocenę sposobu wykonania ustawy budżetowej przez dysponentów części budżetowych i planów finansowych państwowych funduszów celowych i agencji. Do *Planu* włączono także 67 innych tematów, z których 44 ma status kontroli koordynowanych, a także 6 kontroli rozpoczętych w 2005 r., które zakończone zostaną w 2006 r. Uwzględniono w nim też rozpoczęcie (w grudniu 2006 r.) 93 kolejnych kontroli wykonania budżetu państwa. W strukturze tematycznej planowanych kontroli dominują badania związane z budżetem państwa, gospodarką, rozwiązywaniem problemów społecznych, ekologią, bezpieczeństwem państwa i obywateli oraz działaniami integrującymi Polskę z Unią Europejską.

Zgodnie z przyjętą w NIK metodyką tworzenia planów pracy, w *Planie pracy NIK na 2006 r.* wykorzystano też liczne sugestie tematów kontroli zgłoszone przez organy władzy publicznej oraz inne ważne instytucje życia publicznego (Szefa Kancelarii Prezydenta RP, z upoważnienia Prezydenta RP, marszałków Sejmu i Senatu, Prezesa Rady Ministrów, Rzecznika Praw Obywatelskich i Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego). Spośród ogólnej liczby 82 przesłanych propozycji 38 włączono do *Planu*, zamieszczając w nim sugerowane tematy lub uwzględniając proponowaną problematykę w kontrolach o zbliżonym profilu[3]. Podstawową przyczyną nieuwzględnienia pozostałych sugestii było realizowanie przez NIK w ostatnich latach kontroli o identycznej lub zbliżonej tematyce, a także przyjęcie do *Planu* innych priorytetowych tematów kontroli.

Państwo przyjazne obywatelowi

Realizując ten priorytetowy kierunek kontroli, Izba będzie analizowała, badała i oceniała funkcjonowanie organów władzy publicznej, w szczególności gdy nie realizują konstytucyjnych praw obywateli dotyczących: zabezpieczenia społecznego, pomocy socjalnej, przeciwdziałania bezrobociu, patologiom i wykluczeniu społecznemu, dostępności i jakości edukacji, opieki zdrowotnej, pomocy osobom niepełnosprawnym, sprawnego funkcjonowania organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, prawa do własności, dostępu do informacji o działalności organów władzy publicznej. Badania Izby odnosić się będą w tej sferze również do przestrzegania zasad jawności i przejrzystości w sferze finansów publicznych, a także prawidłowości rozwiązań prawnych oraz organizacji administracji publicznej i działań poszczególnych urzędów i służb publicznych, gdy nie służą obywatelowi, są mu nieprzyjazne, stanowią utrudnienie w życiu i załatwianiu jego spraw.

W ramach priorytetowych kierunków kontroli – jak już wspomniano – określone zostały główne obszary badań kontrolnych. W wypadku pierwszego priorytetu, którym jest państwo przyjazne obywatelowi, są to: realizacja przez organy władzy publicznej konstytucyjnych praw obywateli, bezpieczeństwo państwa (zewnętrzne, wewnętrzne, energetyczne, ekologiczne, funkcjonowanie organów inspekcji i nadzoru), obsługa obywatela przez urzędy administracji publicznej i służby publiczne, przeciwdziałanie i likwidacja skutków zdarzeń nadzwyczajnych oraz stosowanie prawa i standardów Unii Europejskiej.

W obszarze dotyczącym ***realizacji przez organy władzy publicznej konstytucyjnych praw obywateli*** przewidziano 10 tematów kontroli.

---

[3] NIK zadeklarowała ponadto zrealizowanie niektórych sugerowanych tematów w ramach kontroli doraźnych.

Wyniki badań funkcjonowania systemu *pomocy materialnej dla studentów* posłużą ocenie prawidłowości wykorzystania środków publicznych przeznaczonych na tę pomoc. Kontrola skoncentruje się na działaniach i problemach związanych z planowaniem i podziałem środków oraz na efektach udzielanej pomocy w warunkach szybkiego wzrostu potrzeb w tej dziedzinie, jak też na wykorzystaniu środków budżetowych przekazanych na pomoc materialną, m.in. dla studentów niepaństwowym szkołom wyższym.

Ustalenia kolejnej kontroli umożliwią ocenę stanu *opieki nad uczniami szczególnie uzdolnionymi,* zwłaszcza sposobu realizacji ustawowych zadań w zakresie zapewnienia im optymalnej drogi kariery szkolnej, indywidualnych programów nauczania oraz kończenia każdego z typów szkół w skróconym czasie. Powinny one dać również odpowiedź na pytanie, czy liczna grupa uczniów uzdolnionych kształcona jest w warunkach pozwalających im na rozwinięcie posiadanych predyspozycji.

Celem kontroli pn. *Organizacja sportu osób niepełnosprawnych* jest sprawdzenie, czy Minister Sportu, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, stowarzyszenia kultury fizycznej, organizacje pozarządowe i kluby sportowe w sposób właściwy wywiązują się ze swych powinności w dziedzinie organizowania i finansowania ze środków publicznych sportu osób niepełnosprawnych.

Dokonanie oceny stanu wdrażania tych spośród aspektów reformy oświatowej, które dotyczą *funkcjonowania systemu awansu zawodowego nauczycieli*, w powiązaniu z ich wpływem na funkcjonowanie szkół i jakość nauczania, są celem następnej kontroli. Oceniona zostanie m.in. skuteczność nadzoru Ministerstwa Edukacji Narodowej i kuratorów nad funkcjonowaniem tego systemu, polityka kadrowa organów prowadzących szkoły i placówki oświatowo-wychowawcze oraz dyrektorów szkół i placówek, a także przestrzeganie procedury uzyskiwania przez nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego.

Kontrola *działalności państwowych instytucji filmowych* pozwoli natomiast ocenić realizację zadań statutowych i prawidłowość wydatkowania środków publicznych przez państwowe instytucje filmowe, jak również skuteczność nadzoru Ministra Kultury nad ich działalnością. NIK kontrolowała już gospodarkę środkami przekazanymi przez państwo na finansowanie kinematografii. Sformułowane wówczas uwagi, oceny i wnioski nie zostały jednak w pełni zrealizowane.

Izba zbada również *prawidłowość wykorzystania dotacji na świadczenia rodzinne***,** a zwłaszcza, czy przestrzegane są warunki nabywania prawa do takich świadczeń (realizowanych przez gminy jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej) oraz zasady ustalania, przyznawania i wypłacania świadczeń.

Zadaniem kontroli pn. *Finansowanie oraz dostępność leczenia kardiologicznego, z uwzględnieniem realizacji Narodowego Programu Profilaktyki i Leczenia Chorób Układu Sercowo-Naczyniowego POLKARD na lata 2003–2005* jest dokonanie oceny przedsięwzięć podejmowanych przez Ministra Zdrowia, Narodowy Fundusz Zdrowia i samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej na rzecz zwiększenia dostępu do leczenia kardiologicznego. Zbadana zostanie także realizacja Programu, w tym planowanie, wydatkowanie i wykorzystanie na ten cel środków budżetowych, jak również dostępność – finansowanego ze środków publicznych – leczenia kardiologicznego w publicznych zakładach opieki zdrowotnej.

Głównym celem kontroli *funkcjonowania systemu ratownictwa medycznego w Polsce* jest natomiast zbadanie działań administracji rządowej i samorządu terytorialnego podejmowanych na rzecz tego systemu, w tym również dokonanie oceny wykorzystania środków finansowych przekazanych zakładom opieki zdrowotnej i innym jednostkom organizacyjnym w ramach programu *Zintegrowane Ratownictwo Medyczne.*

Ocenę przebiegu procesu zaspokajania przez resort skarbu roszczeń reprywatyzacyjnych kierowanych do organów administracji rządowej umożliwią wyniki kontroli *wykonywania zadań Ministra Skarbu Państwa i innych organów administracji rządowej w dziedzinie reprywatyzacji.* Obejmie ona swym zakresem działania ministrów: Skarbu Państwa, Gospodarki, Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych. Podjęta zostanie też próba oszacowania ponoszonych kosztów reprywatyzacji w relacji do alternatywnych kosztów szacowanych w projektach ustaw reprywatyzacyjnych.

Ostatnia kontrola w obszarze dotyczącym *realizacji przez organy władzy publicznej konstytucyjnych praw obywateli* umożliwi dokonanie oceny *prawidłowości funkcjonowania izb wytrzeźwień, ze szczególnym uwzględnieniem warunków przyjmowania i przetrzymywania osób zatrzymanych oraz poszanowania ich praw.* Pozwoli ocenić wywiązywanie się izb z ich zadań, zwłaszcza warunki przetrzymywania osób zatrzymanych i poszanowanie ich praw, w związku z obowiązującym od 2004 r. *rozporządzeniem Ministra Zdrowia w sprawie trybu doprowadzania, przyjmowania i zwalniania osób w stanie nietrzeźwości oraz organizacji izb wytrzeźwień i placówek utworzonych lub wskazanych przez jednostkę samorządu terytorialnego*.

Szeroko rozumiane ***bezpieczeństwo państwa*** to kolejny obszar działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2006 r., w którym realizowanych będzie 14 tematów kontroli.

Ustalenia kontroli *wykonywania funkcji regulacyjnych przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego* będą podstawą oceny jego działalności w zakresie: zapewnienia wszystkim przewoźnikom kolejowym równego dostępu do infrastruk-

tury kolejowej, przeciwdziałania praktykom monopolistycznym stosowanym przez zarządców i przewoźników, nadzoru nad zachowaniem zasad bezpieczeństwa w transporcie kolejowym oraz prawidłowego utrzymania oraz eksploatacji linii i bocznic kolejowych, a także nadzoru nad bezpieczeństwem przewozu koleją towarów niebezpiecznych.

W wyniku kontroli *realizowania przez Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty zadań w zakresie regulacji rynku usług telekomunikacyjnych* oceniona zostanie jego działalność w zakresie wykonywania obowiązków określonych w *Prawie telekomunikacyjnym.* Badania dotyczyć będą m.in. zapewnienia prawidłowej współpracy między Telekomunikacją Polską SA, jako operatorem o znaczącej pozycji rynkowej, a innymi operatorami telekomunikacyjnymi. Zbadane zostanie zwłaszcza wykonywanie decyzji administracyjnych Prezesa URTiP regulujących zasady tej współpracy, w tym realizowanie przez niego uprawnień do nakładania kar pieniężnych.

Mnożące się rozboje i wandalizm w pociągach i na dworcach kolejowych są jedną z przesłanek podjęcia kontroli pn. *Zabezpieczenie porządku i bezpieczeństwa na obszarze kolejowym.* Jej ustalenia posłużą ocenie działań zarządców infrastruktury kolejowej oraz przewoźników, podejmowanych w celu zapewnienia ładu, porządku i bezpieczeństwa w pociągach oraz na obszarze kolejowym. Ocenie podlegać będzie stan bezpieczeństwa podróżnych, ich mienia, towarów powierzonych do przewozu oraz ochrona przed kradzieżami i dewastacją urządzeń sterowania ruchem kolejowym. Zbadana zostanie też realizacja zadań ustawowych przez straż ochrony kolei.

Kontrola *podejmowania przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji przedsięwzięć na rzecz zintegrowania działań podległych służb, tj. Policji, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej,* umożliwi ocenę działań integrujących systemy łączności i systemy informatyczne wspomnianych służb, które zdaniem NIK są niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony granic państwowych oraz prowadzenia działań ratowniczych. Badaniami objęte zostaną zagadnienia identyfikacji istniejących i funkcjonujących systemów, stopień ich zespolenia oraz stan realizacji podjętych w tym celu działań.

Przedmiotem zainteresowania Izby będzie też *przygotowanie organów administracji rządowej do wejścia do strefy Schengen.* Kontrola w tym zakresie umożliwi ocenę stanu przygotowania organów administracji rządowej do planowanego na koniec 2007 r. wejścia Polski do tej strefy. Przystąpienie do układu, zapewniającego swobodny przepływ obywateli Unii i spełnienie związanych z tym wymagań jest jednym z najistotniejszych zadań realizowanych przez administrację rządową.

Badania stanu *realizacji wybranych prac badawczo-rozwojowych i wdrożeniowych w resorcie obrony narodowej* pozwolą ustalić m.in., czy prace te były

zgodne z przewidywanymi kierunkami rozwoju uzbrojenia, sprzętu wojskowego i środków bojowych oraz prognozą finansową, przebiegały według pierwotnego planu, zakończyły się wdrożeniami i zakupami dla sił zbrojnych, czy podejmując je rzetelnie oszacowano możliwości ekonomiczne i techniczne, a także czy procedury zastosowane w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego były zgodne z obowiązującymi przepisami prawa.

Kolejną, ważną kontrolą z dziedziny bezpieczeństwa państwa, jest *osiąganie przez Marynarkę Wojenną zdolności obronnych wynikających z procesu planowania obronnego*. Wypływające z niej wnioski będą podstawą oceny sprawności planowania i realizacji zadań związanych z osiąganiem przez ten rodzaj sił zbrojnych zdolności obronnych wynikających z zobowiązań sojuszniczych przyjętych w ramach planowania obronnego NATO.

Celem podejmowanej kontroli *postępowania z odpadami medycznymi* jest sprawdzenie, czy respektowane są w tym zakresie przepisy prawa o ochronie środowiska. Zbadane zostaną m.in.: rzetelność ewidencjonowania oraz legalność gospodarowania nimi przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej i przedsiębiorców, szczególnie w zakresie termicznego ich unieszkodliwiania, jak również skuteczność nadzoru starostów i wojewódzkich inspektorów sanitarnych nad przestrzeganiem przez podmioty gospodarcze przepisów prawa i decyzji administracyjnych w tym przedmiocie.

Potrzeba dokonania oceny skuteczności nadzoru państwowego (weterynaryjnego, ochrony środowiska, sanitarnego i budowlanego) jest podstawową przesłanką podejmowania kontroli *funkcjonowania wielkoprzemysłowych ferm trzody chlewnej.* Jej przedmiotem będzie też ocena przestrzegania, przez przedsiębiorców prowadzących fermy, przepisów o bezpieczeństwie sanitarnym i żywnościowym, ochronie środowiska, a także wymagań budowlanych.

Ustalenia kontroli *realizacji programu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest* będą podstawą oceny stanu realizacji rządowego programu w tym przedmiocie, oczyszczenia obszaru kraju z azbestu, poprawy stanu technicznego obiektów budowlanych, jak również wykorzystania środków budżetowych na realizację wspomnianego programu.

Badania w zakresie *przewozów drogowych i składowania towarów niebezpiecznych* umożliwią dokonanie oceny przedsięwzięć podejmowanych w zakresie transportu i składowania towarów niebezpiecznych, zwłaszcza gazów technicznych, paliw i środków ochrony roślin. Ocenie podlegać będzie wykonywanie przez wojewodę, Straż Pożarną, Policję, Inspekcję Transportu Drogowego oraz organy zarządzające ruchem i drogami publicznymi zadań określonych w ustawach: *o przewozie drogowym towarów niebezpiecznych* oraz *Prawo o ruchu drogowym*.

Izba skontroluje też *realizację przez jednostki samorządu terytorialnego zadań w zakresie utrzymania czystości i porządku oraz należytego stanu miejscowego środowiska naturalnego.* Kontrola umożliwi uzyskanie informacji niezbędnych do oceny działań wpływających na stan miejscowego środowiska naturalnego. Ustalenia dotychczasowych kontroli wskazują bowiem na niewystarczające zainteresowanie samorządów sprawami ochrony środowiska i przyrody, istnieje zatem potrzeba sprawdzenia, czy podjęły one właściwe kroki w celu wyeliminowania występujących zagrożeń i poprawy stanu środowiska.

Podstawową przesłanką podjęcia kontroli *zapewnienia bezpieczeństwa sanitarno-weterynaryjnego przez Inspekcję Weterynaryjną oraz Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa* jest dokonanie oceny systemu bezpieczeństwa sanitarnego produkcji zwierzęcej w łańcuchu bezpieczeństwa sanitarnego żywności. Zbadana zostanie prawidłowość funkcjonowania inspektoratów weterynaryjnych i skuteczność regulacji prawnych mających zapewnić bezpieczeństwo w tym zakresie. W wypadku stwierdzenia nieszczelności systemu ochrony sanitarnej, na co mogą wskazywać niezgodności między stanem faktycznym a zapisami w prowadzonym przez Agencję Systemie Identyfikacji i Rejestracji Zwierząt, ocenione zostanie także ryzyko wystąpienia niekorzystnych następstw takiego stanu rzeczy.

Ostatnia kontrola w obszarze dotyczącym stanu bezpieczeństwa państwa ma na celu ocenę funkcjonowania *systemów informatycznych w Policji.* Jej wyniki posłużą do oceny stopnia wykorzystania systemów funkcjonujących w ramach Krajowego Systemu Informacyjnego Policji oraz stanu ich przygotowania do integracji z Systemem Informacyjnym Schengen. Kontrola umożliwi też dokonanie oceny realizacji przez Policję strategii informatycznej oraz przydatności wdrożonych systemów do wykonywania zadań z zakresu bezpieczeństwa publicznego.

Ważnym obszarem w działalności Izby w 2006 r., w którym realizowane będą 4 tematy kontroli, jest ***obsługa obywatela przez urzędy administracji publicznej i służby publiczne***.

Kontrola *prawidłowości wydawania decyzji o warunkach zabudowy i pozwoleń na budowę* umożliwi zbadanie prawidłowości wydawania przez organy administracji samorządowej decyzji w tym obszarze: zgodności z wymaganiami określonymi w przepisach i ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, terminowości i prawidłowości procedur poprzedzających ich wydanie. Ocenie poddane zostaną także kwalifikacje osób uczestniczących w procesie wydawania decyzji.

Podczas kontroli *organizowania i finansowania regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich* zostaną ocenione samorządy województw, jako ich organizatorzy, i organy dotujące przewozy w ramach obowiązku wykonywania zadań

służby publicznej. Ocenie poddana zostanie też prawidłowość wyboru przewoźników i zawierania z nimi umów, ustalania zapotrzebowania na przewozy, opracowywania i wprowadzania planu połączeń kolejowych oraz wykorzystania środków publicznych na finansowanie przewozów przez przewoźników kolejowych.

Izba podejmie też kontrolę *wyłączania gruntów z produkcji rolnej i jego wpływu na aktualizację ewidencji gruntów i budynków oraz skutków podatkowych tych czynności.* Ocenione zostaną: prawidłowość podejmowanych przez starostów decyzji o wyłączaniu gruntów z produkcji rolnej, a także prawna regulacja oraz praktyki dokonywania zmian w ewidencji gruntów i budynków. Zmiany oznaczenia użytków gruntowych w ewidencji mają bowiem wpływ na ustalanie podatku od nieruchomości.

Wyniki kontroli pn. *Koszty wykonywania zadań przez samorządowe kolegia odwoławcze oraz prawidłowość powoływania i odwoływania prezesów, wiceprezesów i pozostałych członków SKO* umożliwią ocenę nie tylko kosztów funkcjonowania kolegiów, ale też sprawność i terminowość rozstrzygania prowadzonych spraw oraz prawidłowość powoływania i odwoływania prezesów, wiceprezesów i pozostałych członków kolegiów oraz ustalania dla nich wynagrodzeń. Zbadane zostanie również przestrzeganie przez członków SKO zakazu łączenia tego członkostwa z wykonywaniem niektórych rodzajów działalności i pełnienia określonych funkcji.

Przeciwdziałanie i likwidacja skutków zdarzeń nadzwyczajnych to obszary, w których przewidziano przeprowadzenie 2 kontroli.

Ustalenia kontroli w zakresie stanu *realizacji programu wieloletniego „Program dla Odry 2006", szczególnie w aspekcie zabezpieczenia przeciwpowodziowego*, posłużą do oceny postępu w budowie systemu zintegrowanej gospodarki wodnej dorzecza Odry, uwzględniającego potrzeby zabezpieczenia przeciwpowodziowego, modernizacji Odrzańskiego Systemu Wodnego oraz zrównoważonego rozwoju społecznego i gospodarczego obszaru Nadodrza, przyjętych do realizacji w latach 2002–2016 *ustawą o ustanowieniu programu wieloletniego „Program dla Odry 2006".*

Kontrola *realizacji przez organy administracji publicznej obowiązków w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom imprezy „Przystanek Woodstock" w Kostrzynie nad Odrą* umożliwi natomiast sprawdzenie, czy organy administracji publicznej, wydając zezwolenia na organizację jednej z największych imprez masowych w kraju, wypełniają w sposób właściwy nałożone *ustawą o bezpieczeństwie imprez masowych* obowiązki w zakresie ochrony porządku publicznego, zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom imprezy i mieszkańcom miasta oraz przeciwdziałania ewentualnym szkodom.

W obszarze odnoszącym się do ***stosowania prawa i standardów Unii Europejskiej*** przewidziano kontrolę *ochrony wód zlewni rzeki Bug*. Jej celem jest ocena stanu transpozycji postanowień *Konwencji o ochronie i użytkowaniu cieków transgranicznych i jezior międzynarodowych* oraz umów i porozumień międzynarodowych do prawodawstwa krajowego. Szczególna uwaga zwrócona zostanie na ochronę wód zlewni Bugu, współpracę międzynarodową na wodach granicznych tej rzeki, efektywność działań podjętych w celu ograniczenia ich zanieczyszczenia, zapewnienia racjonalnego korzystania z ich zasobów oraz wykorzystanie środków publicznych na realizację wspomnianych zadań.

Państwo oszczędne

Realizując ten priorytetowy kierunek kontroli, Izba będzie analizowała, badała i oceniała działalność urzędów administracji publicznej i służb publicznych nie tylko pod kątem zgodności z prawem, lecz także pozyskiwania i gospodarowania publicznymi środkami finansowymi, w tym pomocowymi Unii Europejskiej. I to zarówno pod względem skuteczności (umiejętności wyznaczania właściwych celów i sposobu ich realizacji), sprawności (umiejętności realizowania wyznaczonych celów przy minimalizowaniu kosztów funkcjonowania struktur państwowych niezbędnych do osiągnięcia tych celów), jak i oszczędności (angażowania minimum środków na daną działalność przy właściwej jakości) oraz standaryzacji administracji (ujednolicania opisu stanowisk i wyposażenia, określania zasad kształtowania wynagrodzeń itp.).

Głównymi obszarami badań kontrolnych w ramach tego priorytetowego kierunku kontroli są: stan finansów publicznych, deficyt budżetowy i dług publiczny, pozyskiwanie dochodów budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego, koszty funkcjonowania administracji publicznej, udzielanie pomocy publicznej, realizacja inwestycji finansowanych ze środków publicznych, w tym inwestycji wieloletnich, pozyskiwanie środków Unii Europejskiej i zarządzanie nimi, w tym realizacja programów i planów w ramach wspólnej polityki rolnej, tworzenie warunków do wzrostu gospodarczego (zmniejszanie dystansu w stosunku do państw wysoko rozwiniętych w poszczególnych dziedzinach).

W obszarze dotyczącym ***stanu finansów publicznych, deficytu budżetowego i długu publicznego*** oprócz kontroli *wykonania budżetu państwa w 2005 r.* (łącznie z tzw. kontrolami okołobudżetowymi obejmie ona 93 kontrole koordynowane i niekoordynowane) przewidziano realizację 7 innych tematów kontroli.

Kontrole wykonania budżetu państwa w 2005 r. mają kluczowe znaczenie dla wykonania przez Izbę jej zadań ustawowych. Obejmą one badania procesów

gromadzenia i wydatkowania środków publicznych oraz sposobu realizacji zadań finansowanych z tych środków. Podobnie jak w latach ubiegłych, kryteria dotyczące ocen wykonania budżetu przez ich dysponentów oparte zostaną głównie na wskaźnikach wartościowych. Wyniki kontroli przedstawione zostaną w *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2005 r*.[4]

Badania w zakresie *wykonania założeń polityki pieniężnej w 2005 r.* powinny natomiast dostarczyć odpowiedzi na pytania, czy i w jakim stopniu Narodowy Bank Polski zrealizował podstawowe cele określone w założeniach polityki pieniężnej na 2005 r., a jeśli nie, to jakie były tego przyczyny, czy podejmowane w danych warunkach przez NBP decyzje i działania służyły realizacji przyjętych założeń oraz czy zastosowane instrumenty polityki pieniężnej dały oczekiwane efekty.

W celu wzbogacenia prezentowanych ocen, uwag i wniosków, w *Analizie* przedstawione zostaną też wyniki innych badań: *realizacji inwestycji finansowanych ze środków publicznych*[5]*, powiązania budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa,* a także – od niedawna – *wykonania planu finansowego Narodowego Funduszu Zdrowia.*

Przedstawiając w skrócie ich zakres należy podać, że w wyniku kontroli *realizacji inwestycji finansowanych ze środków publicznych* zostanie oceniona realizacja inwestycji wieloletnich, inwestycji jednostek samorządu terytorialnego wykonywanych w ramach kontraktów wojewódzkich, a także innych inwestycji finansowanych ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Krajowego Funduszu Drogowego. Przedmiotem badań będzie m.in. przygotowanie inwestycji, planowanie nakładów, gospodarowanie środkami, postęp prowadzonych robót i prawidłowość nadzoru.

Kontrola *powiązania budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa* umożliwi natomiast ocenę wykonania przez te jednostki dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów. Badania obejmą w szczególności: wykorzystanie dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej, inne zadania zlecone ustawami oraz na zadania własne; pobieranie i odprowadzanie dochodów stanowiących dochody budżetu państwa, związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych; otrzymywanie subwencji ogólnej oraz realizacja obowiązkowych wpłat z tytułu subwencji do budżetu państwa, a także zaawansowanie projektów finansowanych ze środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, z uwzględnieniem refundacji poniesionych nakładów i wykorzystania środków otrzymanych na prefinasowanie tych projektów.

---

[4] Przedłożenie *Analizy* Sejmowi RP jest konstytucyjnym obowiązkiem NIK – por. art. 204 ust. 1 pkt 1 *Konstytucji RP* oraz art. 7 ust. 1 pkt 1 *ustawy o NIK*.

[5] Kontrola ta została zaliczona do głównego obszaru badań kontrolnych pn. *Realizacja inwestycji finansowanych ze środków publicznych, w tym inwestycji wieloletnich.*

Badania *wykonania planu finansowego Narodowego Funduszu Zdrowia*, które zostaną przeprowadzone w centrali funduszu i 8 oddziałach wojewódzkich, posłużą z kolei ocenie jego wykonania w 2005 r. Zbadane zostaną zagadnienia dotyczące: realizacji przychodów i kosztów, w tym kosztów świadczeń zdrowotnych, legalności i rzetelności dokonywanych zmian w planie, rzetelności ewidencji finansowo-księgowej, gospodarowania środkami, funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej, w tym audytu.

Z innych kontroli podejmowanych w obszarze dotyczącym *stanu finansów publicznych, deficytu budżetowego i długu publicznego* wymienić należy badania dotyczące *wpływu przewlekłych i unieważnionych postępowań o zamówienia publiczne na realizację wydatków publicznych*. W ich wyniku oceniony zostanie wpływ przewlekłych procedur w tym zakresie, w tym stosowanie takich środków odwoławczych, jak protest i odwołanie oraz skarga do sądu, na realizację wydatków publicznych. Oceniona zostanie zwłaszcza rzetelność prowadzonych postępowań oraz gospodarność w wykorzystaniu środków. Uwaga zostanie zwrócona też na postępowania o dużej wartości, powtarzane wskutek unieważnienia poprzedniego postępowania oraz na finansowane ze środków unijnych.

Podejmując kontrolę *wdrożenia i funkcjonowania informatycznego systemu obsługi budżetu państwa*, Izba zbada m.in. prawidłowość dostosowania uregulowań prawnych do nowych zasad obsługi budżetu państwa, stosowanie przez jednostki budżetowe przyjętych procedur realizacji dochodów i wydatków, a także skuteczność jego funkcjonowania, która powinna się przejawiać w zmniejszeniu sald na rachunkach tych jednostek.

Przedmiotem kontroli *działalności Funduszu Promocji Mleczarstwa* będzie przestrzeganie przepisów prawa dotyczących funkcjonowania Funduszu, prawidłowość gospodarowania jego środkami, a także realizacja wniosków skierowanych przez NIK do Prezesa Agencji Rynku Rolnego po kontroli z 2003 r., która wykazała m.in. opóźnienia w opracowaniu zasad gospodarowania środkami Funduszu oraz niezadowalający nadzór ze strony Prezesa Agencji.

Wyniki kontroli *udzielania zamówień publicznych przez samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej* powinny umożliwić dokonanie oceny stosowania przez te zakłady postanowień *ustawy – Prawo zamówień publicznych* przy zakupie leków, sprzętu i aparatury medycznej, usług remontowych i realizacji inwestycji. Ocenie podlegać będą również efekty rzeczowe, osiągnięte w wyniku wydatkowania środków publicznych. Celowość badań w tym zakresie uzasadniają m.in. ustalenia poczynione w rezultacie dotychczasowych kontroli NIK, skala ujawnionych nieprawidłowości, a także charakter uchybień stwierdzanych przez inne organy kontroli.

W obszarze dotyczącym ***pozyskiwania dochodów budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego*** przewidziano przeprowadzenie 5 kontroli.

Rosnąca skala przedawniania się zobowiązań podatkowych, wzrost zaległości oraz pogarszająca się efektywność egzekucji uzasadnia podjęcie kontroli pn. *Przedawnianie się zobowiązań podatkowych*. Jej zadaniem jest określenie rozmiaru przedawnień oraz jakości prawa podatkowego, zbadanie przyczyn i skutków przedawniania się zobowiązań oraz podejmowanych przez Ministra Finansów działań zapobiegawczych. Osiągnięcie celów szczegółowych umożliwi dokonanie oceny sprawności działania organów podatkowych i organów kontroli skarbowej, a także stanu realizacji przez Ministerstwo Finansów zadań w zakresie poboru podatków.

Danych do oceny skuteczności działania służby celnej w ściąganiu zaległości podatkowych i celnych w trybie egzekucji administracyjnej, a także zabezpieczenia tych zobowiązań i zaległości oraz zapobiegania przedawnieniom dostarczy natomiast kontrola pn. *Egzekwowanie zaległości podatkowych i celnych przez służbę celną*. Główną przyczyną jej podjęcia jest dynamiczny wzrost zaległości w poborze podatku akcyzowego i z tytułu ceł oraz obniżenie się efektywności egzekucji w izbach celnych.

Ustalenia kontroli *realizacji przez gminy dochodów z podatku od nieruchomości* pozwolą natomiast na dokonanie oceny prawidłowości ustalania i pobierania dochodów z tego tytułu, a w szczególności wpływu wprowadzonych 1 stycznia 2003 r. zmian w *ustawie o podatkach i opłatach lokalnych* na wielkość osiąganych dochodów. Badane będzie funkcjonowanie systemu poboru podatków, rzetelność prowadzonych postępowań, skuteczność egzekwowania zaległości, a także efektywność podejmowanych przez gminy działań w tym zakresie.

Wyniki badań w zakresie *ustalania i egzekwowania przez gminy opłaty adiacenckiej oraz opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,* posłużą do oceny prawidłowości ustalania i egzekwowania opłat związanych z budową urządzeń infrastruktury technicznej oraz scalaniem i podziałem nieruchomości, a także opłat planistycznych odzwierciedlających wzrost wartości nieruchomości w wyniku zmian w planach zagospodarowania przestrzennego. Gminy w zbyt małym stopniu wykorzystują swe uprawnienia do wymierzania opłat, mimo iż na urządzenia infrastruktury technicznej przeznaczają znaczące środki publiczne, a udział w ich finansowaniu właścicieli nieruchomości, korzystających z owych inwestycji, jest niewielki.

Izba podejmie również kontrolę *stosowania ulg podatkowych przez organy gmin oraz skuteczności egzekwowania zaległości podatkowych*. Zbadana i oceniona zostanie prawidłowość decyzji organów gminy w sprawie wysokości po-

datków lokalnych i ustawowych zwolnień uznaniowych w tym zakresie, decyzji w sprawie udzielania ulg podatkowych, umarzania, rozkładania na raty i odraczania terminów płatności należności z tytułu podatków stanowiących dochody jednostki samorządu terytorialnego oraz poprawność egzekwowania zaległości z tego tytułu. Celem kontroli będzie również ocena skali zmniejszenia dochodów własnych gminy wskutek stosowania ulg, a także skuteczność nadzoru regionalnej izby obrachunkowej nad gospodarką finansową gminy w zakresie podatków lokalnych.

Koszty funkcjonowania administracji publicznej to kolejny obszar badań kontrolnych, w którym Izba przeprowadzi 2 kontrole.

Celem kontroli pn. *Koszty funkcjonowania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych* jest ocena efektywności wykorzystania przez ZUS środków przeznaczonych na finansowanie obsługi ubezpieczeń społecznych. Kontrola ma ustalić, czy związane z tym wydatki były dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Badania powinny umożliwić też odpowiedź na pytanie, czy system zarządzania w ZUS umożliwia racjonalizację, a audyt wewnętrzny zapewnia obiektywną i niezależną ocenę systemu gromadzenia środków, dysponowania nimi oraz gospodarowania mieniem.

Główną przyczyną podjęcia kontroli pn. *Funkcjonowanie Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, ze szczególnym uwzględnieniem wydatków na pozyskanie i utrzymanie siedzib Agencji,* jest potrzeba zbadania i dokonania oceny prawidłowości podejmowanych przez Agencję działań dla pozyskania siedzib dla centrali, oddziałów regionalnych i biur powiatowych, a także gospodarowania środkami publicznymi na pokrycie kosztów utrzymania tych obiektów.

Ważnym, z punku widzenia realizacji w praktyce idei państwa gospodarnego, jest obszar ***udzielania pomocy publicznej.*** W 2006 r. Izba przeprowadzi łącznie 4 kontrole dotyczące tego problemu.

Pierwsza z nich skoncentruje się na *udzielaniu pomocy publicznej w formie ulg i zwolnień podatkowych.* Zbadane zostanie przestrzeganie przez urzędy skarbowe przepisów określających zasady udzielania ulg podatkowych oraz procedur obowiązujących przy udzielaniu pomocy publicznej. Ustalenia kontroli powinny również umożliwić stwierdzenie, czy cele uzasadniające udzielanie ulg podatkowych zostały przejrzyście zdefiniowane i czy są w praktyce osiągane.

Kontrola udzielania poręczeń i gwarancji przez Bank Gospodarstwa Krajowego stworzy warunki do oceny realizacji zadań związanych z udzielaniem poręczeń i gwarancji ze środków Krajowego Funduszu Poręczeń Kredytowych i Funduszu Poręczeń Unijnych. Do podjęcia kontroli skłania m.in. rozszerzenie zakresu działania BGK o udzielanie poręczeń i gwarancji spłaty kredytów inwestycyjnych dla beneficjentów programu SAPARD oraz o zarządzanie Funduszem

Poręczeń Unijnych utworzonym ze środków przekazywanych przez NBP z części oprocentowania rezerwy obowiązkowej. Istnieje również potrzeba sprawdzenia realizacji przez bank wniosków pokontrolnych z 2002 r.

Ustalenia kontroli w zakresie *pomocy publicznej udzielanej pracodawcom zatrudniającym osoby niepełnosprawne i organizacjom pozarządowym działającym na rzecz osób niepełnosprawnych* wykorzystane zostaną do oceny, funkcjonującego od początku 2004 r., systemu przyznawania dofinansowań do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, jak również oceny wykorzystania przez organizacje pozarządowe środków publicznych na realizację zadań dotyczących rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych.

Ostatnia z kontroli zaliczonych do wspomnianego obszaru dotyczy ważnej kwestii, jaką jest prawidłowość *wykorzystania środków publicznych w sektorze stoczniowym***.** Postępowanie kontrolne, które zostanie przeprowadzone w Stoczni Gdynia, Stoczni Gdańsk, Stoczni Szczecińskiej „Nowa" i Zakładach „H. Cegielski – Poznań SA", pozwoli ocenić działania podejmowane przez te podmioty oraz efekty wsparcia przemysłu stoczniowego znaczącymi środkami finansowymi. Zbadana zostanie m.in. realizacja programów restrukturyzacyjnych, wykorzystanie pozyskanych z tego tytułu środków publicznych, a także stan prac związanych z powstaniem i przystąpieniem do współdziałania w ramach Korporacji Polskie Stocznie SA.

W obszarze obejmującym ***realizację inwestycji finansowanych ze środków publicznych, w tym inwestycji wieloletnich,*** zrealizowanych zostanie, oprócz wcześniej omówionej kontroli „okołobudżetowej" poświęconej tym zagadnieniom, także 5 innych tematów.

Wyniki kontroli *prawidłowości przygotowania i rozliczania inwestycji budowlanych realizowanych w resorcie sprawiedliwości* będą podstawą oceny stanu przygotowania wybranych inwestycji, wyboru wykonawcy oraz prawidłowości ich rozliczania. Ocenione zostaną też osiągnięte efekty oraz stan realizacji zakładanych celów. Podjęcie kontroli uzasadnia wielkość wydatków na inwestycje, sygnały o nieuzasadnionym zawyżaniu ich kosztów, a także praktyka udzielania zamówień przez jednostki organizacyjne resortu przywięziennym zakładom produkcyjno-usługowym, co zwalnia je z obowiązku stosowania *Prawa zamówień publicznych*.

Przedmiotem kontroli *realizacji Wojewódzkiego Programu PILICA* będą efekty działań jednostek samorządu terytorialnego związanych z wykonywaniem zadań włączonych do *Programu*. Oceniona zostanie prawidłowość prac planistycznych i wykonawczych prowadzonych przez jednostki samorządowe oraz skuteczność wykonywania funkcji koordynacyjnych i nadzorczych. Zbadane zostanie także wykonanie wniosków z poprzedniej, przeprowadzonej w 2002 r., kontroli realizacji *Programu Regionalnego PILICA*.

Ustalenia kontroli *realizacji inwestycji finansowanej ze środków publicznych pn. „Gdańskie Centrum Muzyczno-Kongresowe na wyspie Ołowiance"* pozwolą na dokonanie oceny prawidłowości finansowania tej inwestycji. Badaniom zostaną poddane w szczególności: poprawność planowania i wydatkowania środków budżetowych, przygotowanie i terminowość realizacji inwestycji, a także sprawowanie nadzoru nad przebiegiem procesów inwestycyjnych, w tym nad rozliczeniami finansowymi za wykonane roboty i zakupione materiały.

W wyniku kontroli *realizacji zadań w zakresie infrastruktury wodociągowej i sanitarnej na obszarach wiejskich* ocenione zostaną działania podejmowane przez gminy wiejskie w celu rozwijania infrastruktury wodociągowej i sanitarnej, z uwzględnieniem źródeł jej finansowania i prawidłowości wydatkowania środków publicznych na inwestycje z tego zakresu. Zbadane zostaną także przyczyny niskiego skanalizowania obszarów wiejskich, co przy stosunkowo dużej liczbie wodociągów stanowi jedno z głównych zagrożeń ekologicznych.

Podjęte badania w zakresie *prawidłowości wydatkowania środków publicznych na wykup gruntów pod budowę dróg oraz przygotowanie zmian własnościowych dla tych gruntów i zmian ich przeznaczenia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego* umożliwią zbadanie przebiegu wskazanych działań i ich zgodności z przepisami prawa i interesem publicznym. Badaniom i ocenie poddane zostaną zmiany własności gruntów przeznaczonych do wykupu, zmiany zagospodarowania przestrzennego gmin w okresie poprzedzającym wykup wspomnianych terenów oraz skutki finansowe tych procesów. Celem kontroli jest również zidentyfikowanie mechanizmów korupcjogennych.

W obszarze ***pozyskania środków Unii Europejskiej i zarządzania nimi*** Izba podejmie 3 kontrole.

Rezultatem kontroli *wykorzystania funduszów strukturalnych w ramach realizowanej w Polsce Inicjatywy Wspólnoty – INTERREG III A* będzie ocena realizacji, przez jednostki administracji publicznej uczestniczące w zarządzaniu funduszami unijnymi (z których finansowana jest współpraca władz publicznych sąsiadujących ze sobą obszarów), celów związanych z rozwijaniem przygranicznych ośrodków gospodarczych i społecznych. Zbadane zostanie m.in. tworzenie oraz stosowanie procedur zarządzania i kontroli, a także stan realizacji wybranych projektów.

Ustalenia kontroli *realizacji projektów współfinansowanych z funduszów strukturalnych w ramach kontraktów wojewódzkich* umożliwią natomiast dokonanie oceny realizacji przez beneficjentów projektów współfinansowanych z funduszów strukturalnych w ramach tych kontraktów, w szczególności przestrzegania procedur pozyskiwania środków, prawidłowości ich wydatkowania i rozliczania w czasie realizacji kontraktów, a także kwalifikowania do refundacji wydatków na realizację projektów oraz stanu ich zaawansowania.

Ostatnia z kontroli podejmowanych w tym obszarze dotyczy *tworzenia i funkcjonowania, współfinansowanych ze środków unijnych, lokalnych centrów pierwszej sprzedaży ryb.* Oceniona zostanie prawidłowość i efektywność wykorzystania publicznych środków krajowych i środków z funduszu Phare, przeznaczonych na uruchomienie centrów, funkcjonowanie oraz dostosowanie ich potencjału do lokalnych potrzeb. Tematyka kontroli obejmuje również realizację zadań inwestycyjnych ujętych w projekcie pn. *Organizacja rynku rybnego*, którego celem jest dostosowanie rynku rybnego w Polsce do wymagań unijnych, uruchomienie lokalnych centrów oraz sprawowanie skutecznego nadzoru nad ich działalnością.

Tworzeniu warunków do wzrostu gospodarczego (zmniejszaniu dystansu w stosunku do państw wysoko rozwiniętych w poszczególnych dziedzinach) poświęcone zostaną 3 kontrole.

Pierwsza z nich dotyczy *wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej na budownictwo drogowe.* Ocenie poddana zostanie działalność administracji publicznej związana z pozyskiwaniem i wykorzystywaniem pomocowych środków unijnych na budowę dróg oraz poprawę stanu technicznego istniejącej sieci drogowej.

Druga z planowanych kontroli w tym obszarze jest niejako uzupełnieniem pierwszej – umożliwi dokonanie oceny *wykorzystania środków Krajowego Funduszu Drogowego,* a zwłaszcza finansowania zadań związanych z przygotowaniem, budową, przebudową, remontami, utrzymaniem i ochroną autostrad, dróg ekspresowych, a także innych dróg krajowych. Zauważyć należy, że powołanie Funduszu jest kolejną próbą stworzenia narzędzia do sfinansowania tej sfery funkcjonowania infrastruktury transportowej. Kontrola ma pokazać, w jakim stopniu powołanie Funduszu usprawniło finansowanie budowy i utrzymanie dróg oraz wpłynęło na poprawę ich stanu technicznego i przyspieszenie prac budowlanych.

Ocenę działań organów administracji samorządowej związanych z ustalaniem terenów pod inwestycje w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin i miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego umożliwią natomiast ustalenia kontroli *kształtowania polityki przestrzennej w gminach jako podstawowego instrumentu rozwoju inwestycji*. Przedmiotem badań będzie m.in. aktualność dotychczasowych ustaleń, prawidłowość oraz terminowość wydawania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy, a także zgodność zrealizowanych inwestycji ze wspomnianymi planami i decyzjami.

Państwo gospodarne

Realizując ten priorytetowy kierunek kontroli, Izba będzie analizowała, badała i oceniała zarządzanie majątkiem posiadanym przez państwo oraz wykorzystywanie go dla pożytku publicznego. Badania dotyczyć będą w szczególności celowości posiadania majątku i płynących z niego pożytków, eliminowania możliwości przysparzania nieuzasadnionych korzyści prywatnym podmiotom, skuteczności sprawowanego nadzoru właścicielskiego, a także celowości wyboru majątku do prywatyzacji i prawidłowości jej przeprowadzenia.

Głównymi obszarami badań kontrolnych w ramach tego priorytetowego kierunku kontroli są: procesy restrukturyzacji, komercjalizacji i prywatyzacji sektorów gospodarki, podmiotów Skarbu Państwa i komunalnych, zarządzanie majątkiem Skarbu Państwa, w tym akcjami i udziałami w spółkach, a także majątkiem samorządowym i przedsiębiorstw państwowych, celowość tworzenia i funkcjonowanie państwowych agencji zarządzających mieniem Skarbu Państwa.

W obszarze obejmującym ***procesy restrukturyzacji, komercjalizacji i prywatyzacji sektorów gospodarki, podmiotów Skarbu Państwa i komunalnych*** NIK podejmie 2 kontrole.

Podstawowym celem kontroli *likwidacji kopalń węgla kamiennego, z uwzględnieniem wykorzystania dotacji budżetowych, w tym pożyczki Banku Światowego*, jest ocena prawidłowości przyznawania, wykorzystania i rozliczania przez podmioty uczestniczące w procesach restrukturyzacyjnych dotacji budżetowych przeznaczonych na likwidację kopalń w 2005 r., w tym pochodzących z pożyczki Banku Światowego. Cele szczegółowe, to dokonanie oceny stanu realizacji zadań finansowanych z wymienionych środków, skuteczności monitorowania i nadzorowania tego procesu oraz prawidłowości i rzetelności sporządzanych sprawozdań.

Ustalenia kontroli *wykorzystania dotacji budżetowych przeznaczonych na restrukturyzację zatrudnienia w górnictwie węgla kamiennego, z uwzględnieniem pożyczki Banku Światowego,* dostarczą natomiast danych niezbędnych do oceny prawidłowości przyznawania, wykorzystania i rozliczania przez podmioty uczestniczące w rządowych programach restrukturyzacji górnictwa dotacji budżetowych przeznaczonych na restrukturyzację zatrudnienia, zwłaszcza środków z pożyczki Banku Światowego. Ocenie podlegać będzie też skuteczność monitorowania i nadzorowania tego procesu, a także stan realizacji celów, którym służyć ma wydatkowanie dotacji.

Kolejne 5 kontroli Izba podejmie w obszarze związanym ***z zarządzaniem majątkiem Skarbu Państwa, w tym akcjami i udziałami w spółkach, a także majątkiem samorządowym i przedsiębiorstw państwowych***.

Kontrola *postępowań upadłościowych w przedsiębiorstwach państwowych oraz spółkach z udziałem Skarbu Państwa* koncentrować się będzie, w wybranej grupie podmiotów, na nadzorze nad prawidłowością ich przebiegu. Dokonana zostanie ocena: przyczyn ogłoszenia upadłości, prawidłowości postępowania, nadzoru nad działalnością syndyka, nadzorcy sądowego lub zarządcy, efektów postępowania, a także zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa w tym postępowaniu.

Ustalenia kontroli *działalności organów administracji publicznej i Agencji Nieruchomości Rolnych w zakresie ochrony zasobów powierzchniowych wód śródlądowych oraz nadzoru nad prowadzoną w nich gospodarką rybacką* umożliwią dokonanie oceny działań administracji publicznej i wspomnianej Agencji, podejmowanych dla ochrony zasobów powierzchniowych wód śródlądowych. Zbadany zostanie także wpływ gospodarki rybackiej i gospodarki wodnej na zachowanie równowagi biologicznej w środowisku wodnym. Ważnym elementem kontroli jest również identyfikowanie zjawisk korupcjogennych prowadzących do uszczuplania stanu posiadania wód płynących, będących własnością Skarbu Państwa.

Efektem kontroli pn. *Koszty producentów energii elektrycznej i cieplnej, ze szczególnym uwzględnieniem źródeł i kosztów zaopatrzenia w paliwa*, będzie możliwość dokonania oceny zasadności kosztów ponoszonych przez przedsiębiorców wytwarzających energię elektryczną i cieplną. Zbadana zostanie m.in. prawidłowość wyboru źródeł zaopatrzenia, stosowane przez przedsiębiorców procedury wyboru kontrahentów, legalność i gospodarność zawartych umów oraz wywiązywanie się odbiorców i dostawców z zawartych w nich warunków.

Wyniki kontroli pn. *Gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości* pozwolą ocenić stan zaawansowania komunalizacji mienia gminnego, rzetelność informacji o jego stanie, prawidłowość ewidencjonowania składników zasobu, zgodność danych zawartych w ewidencji zasobu z danymi ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez starostów, jak również prawidłowość sporządzania planów wykorzystania zasobu oraz planowania dochodów z tytułu udostępniania nieruchomości gminnych.

Ocena *realizacji inwestycji i remontów w szkołach i placówkach oświatowych jednostek samorządu terytorialnego* jest celem kolejnej kontroli, w wyniku której dokonana zostanie ocena sposobu realizacji powyższych prac finansowanych ze środków pochodzących z budżetu państwa, środków własnych i funduszy unijnych. Zbadane zostanie m.in. przygotowanie zadań inwestycyjnych i remonto-

wych do realizacji, planowanie nakładów, gospodarka środkami finansowymi i realizacja zadań, prawidłowość postępowań w sprawach dotyczących *zamówień publicznych* oraz skuteczność nadzoru nad przebiegiem procesów inwestycyjnych.

Celowość tworzenia i funkcjonowania państwowych agencji zarządzających mieniem Skarbu Państwa jest obszarem badań kontrolnych**,** w którym przewidziano realizację 2 tematów kontroli.

Na ustaleniach kontroli *funkcjonowania systemu państwowych rezerw gospodarczych w Polsce* opierać się będzie ocena działań ministra właściwego do spraw gospodarki i Prezesa Agencji Rezerw Materiałowych dotyczących tworzenia, gospodarowania, finansowania, dysponowania, monitorowania i restrukturyzacji państwowych rezerw gospodarczych. Kontrola ta będzie podjęta również ze względu na wagę wspomnianej problematyki dla bezpieczeństwa państwa, a także charakter nieprawidłowości stwierdzonych podczas poprzedniej kontroli.

Głównym celem kontroli *działalności Agencji Rozwoju Przemysłu SA w zakresie restrukturyzacji polskiego przemysłu* jest natomiast sprawdzenie wykonania wniosków z kontroli działalności Agencji związanej ze wspieraniem wybranych podmiotów. Poprzednia kontrola NIK ujawniła m.in. nieprzejrzystość reguł funkcjonowania Agencji oraz brak jasnego określenia kryteriów stanowiących podstawę decyzji o obejmowaniu udziałów lub akcji spółek. Zbadana zostanie również procedura przyznawania środków przez Agencję, prawidłowość wykorzystania przez kontrolowanych przedsiębiorców pomocy Agencji oraz jej wpływ na sytuację finansową i ekonomiczną beneficjentów.

Uwagi końcowe

Plan pracy NIK na 2006 r. tworzy sprzyjające warunki do realizacji, przyjętego w dokumencie pn. *Strategia NIK – misja i wizja,* nadrzędnego celu działalności Izby, jakim jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej, w związku z czym informacje o wynikach kontroli włączonych do *Planu* powinny, po ich przeprowadzeniu, być oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i obywateli. Aby tak właśnie było, w *Planie pracy NIK na 2006 r.* zapisane zostały też, równorzędne co do przyjętych priorytetowych kierunków kontroli, dwa inne, ważne priorytety.

Pierwszy z nich to obowiązek ***badania obszarów zagrożonych występowaniem korupcji.*** Przyjęto, że podczas każdej kontroli, zwłaszcza w badanych obszarach styku interesu publicznego i prywatnego, identyfikowane będą źródła i mechanizmy tego zjawiska, ze szczególnym zwróceniem uwagi na występowa-

nie konfliktu interesów w sferze publicznej. Konflikt ten wchodzi w grę nie tylko wtedy, gdy urzędnik w danej sprawie działa w osobistym interesie, ale także gdy istnieje obawa, że tak może działać, gdy zaistnieje choćby tylko teoretyczna możliwość, że interes prywatny przeważy nad troską o interes publiczny. Jest to mechanizm szczególnie niebezpieczny, również ze względu na potwierdzaną ustaleniami kontroli dużą częstotliwość jego występowania.

Drugi ze wspomnianych priorytetów nakłada natomiast obowiązek stałej ***analizy funkcjonowania kontroli wewnętrznej.*** Będzie ona przeprowadzana podczas każdej kontroli dotyczącej działalności administracji publicznej.

opracował Andrzej Lewiński
wicedyrektor Departamentu Strategii Kontrolnej w NIK

Tadeusz Chrościcki

SYTUACJA SPOŁECZNO-GOSPODARCZA POLSKI W 2005 R. WRAZ Z ELEMENTAMI PROGNOZY KRÓTKOTERMINOWEJ

Wyniki, jakie w ostatnich miesiącach uzyskuje nasza gospodarka, pozwalają na umiarkowany optymizm. Zwiększa się aktywność przedsiębiorstw i ich konkurencyjność. Pomimo aprecjacji złotego czynnikiem napędowym gospodarki pozostaje eksport, a w następnych miesiącach prawdopodobnie staną się inwestycje. Umacnia się wiarygodność Polski jako miejsca do inwestowania. Inflacja utrzymuje się na poziomie charakteryzującym stabilne gospodarki rynkowe. Pozytywne zmiany występują na rynku pracy, a przy dobrych wynikach finansowych przedsiębiorstw rośnie fundusz płac i realne wynagrodzenia załóg.

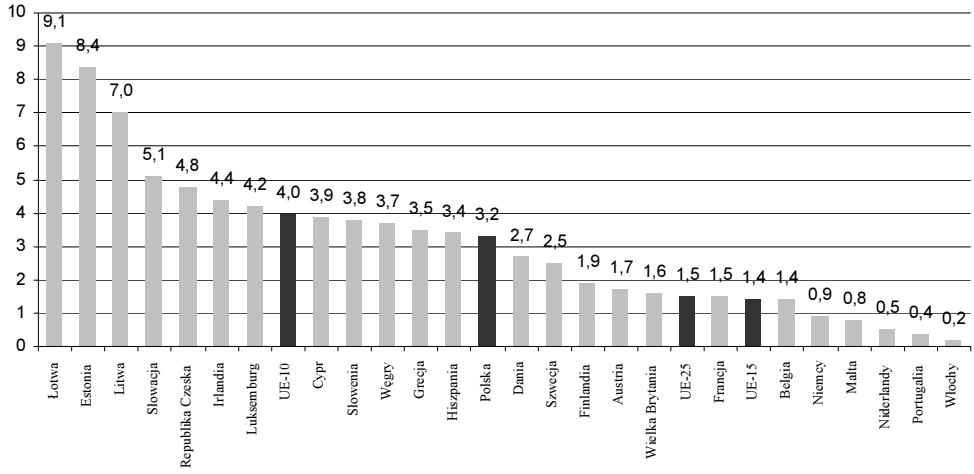
Czynnikami podwyższonego ryzyka pozostają jednak przede wszystkim: niepewność co do wzrostu cen paliw płynnych, kształtowanie się kursu walutowego oraz stan finansów publicznych.

Skala poprawy koniunktury i ożywienia gospodarczego były mniejsze niż uprzednio oczekiwano. Warto wspomnieć, że przy opracowywaniu ustawy budżetowej na ubiegły rok założono, że produkt krajowy brutto miał w porównaniu z 2004 r. wzrosnąć o 5%, w tym spożycie prywatne o 3,2%, a nakłady brutto na środki trwałe aż o 12,9%. Szacunki wskazują, że w 2005 r. PKB zwiększył się w tempie nieco przekraczającym 3%, spożycie prywatne było wyższe niż przed rokiem o 2,3%, a nakłady brutto na środki trwałe – o 6,2%.

Na tle pozostałych krajów Unii Europejskiej tempo rozwoju gospodarczego Polski jest stosunkowo wysokie. Szacuje się, że w krajach UE-25 wzrost PKB w ubiegłym roku wyniósł 1,5%. Gorzej natomiast wypadamy w porównaniu z nowymi krajami członkowskimi. Na Litwie, Łotwie i w Estonii PKB zwiększył się o 7-9%, a w Czechach i Słowacji o około 5%. Większy niż w Polsce wzrost miały także Węgry (3,7%) i Słowenia (3,8%).

Rysunek 1

Wzrost PKB w krajach Unii Europejskiej w 2005 r.
(dane szacunkowe)



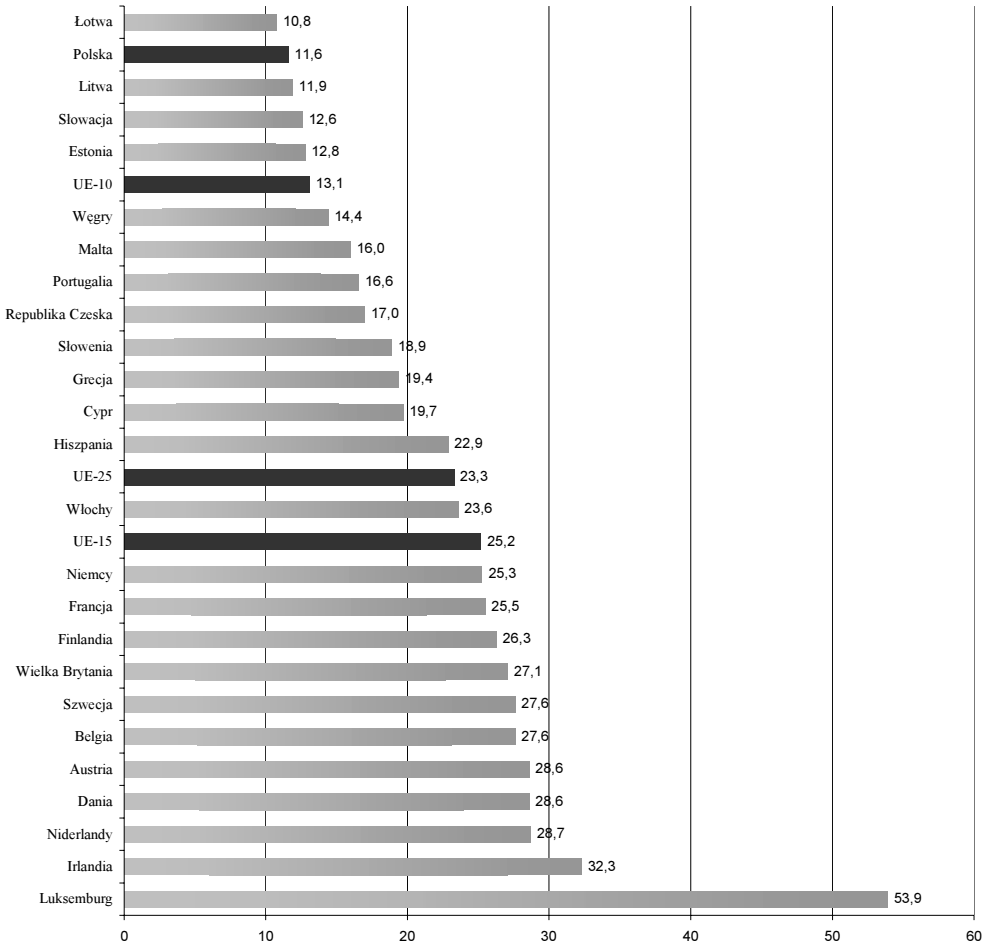
•ródło: Eurostat, Polska – szacunek własny.

Rok ubiegły był szóstym z kolei rokiem, w którym Polska rozwijała się wolniej niż przeciętnie pozostałe kraje akcesyjne. Oznacza to, że dystans do dawnych państw Unii także nadrabiała wolniej. Jest to godne uwagi ze względu na nadal bardzo dużą różnicę w poziomie rozwoju. W 2005 r. PKB (według siły nabywczej walut w przeliczeniu na 1 mieszkańca) wynosił w Polsce 11,6 tys. euro, wobec 25,2 tys. euro w UE-15 i 13,1 tys. euro w UE-10. Pod tym względem wyprzedzały nas wszystkie kraje z wyjątkiem Łotwy. PKB *per capita* w Polsce był o 39% niższy niż w Słowenii, o 32% niż w Czechach, o 21% niż na Węgrzech i o prawie 10% niż w Estonii i na Słowacji.

W naszym kraju pozytywnym symptomem była, z kwartału na kwartał, coraz wyższa dynamika PKB. O ile w pierwszym kwartale 2005 r. wzrost gospodarczy wyniósł 2,1%, w drugim 2,8%, to w trzecim osiągnął 3,7%, a w czwartym prawdopodobnie – 4,1%. Nie można jednak zapominać, że na ten trend wpływa w dużej mierze baza statystyczna poprzedniego roku, a konkretnie – bardzo wysoki poziom produkcji i usług w okresie akcesyjnym. W następnych miesiącach aktywność przedsiębiorstw wyraźnie się obniżyła. Ma to istotne znaczenie przy ocenie ubiegłorocznej dynamiki przemysłu, handlu i transportu.

Rysunek 2

Produkt krajowy brutto na 1 mieszkańca w krajach UE-25 w 2005 r.
(według siły nabywczej, w tys. EUR)

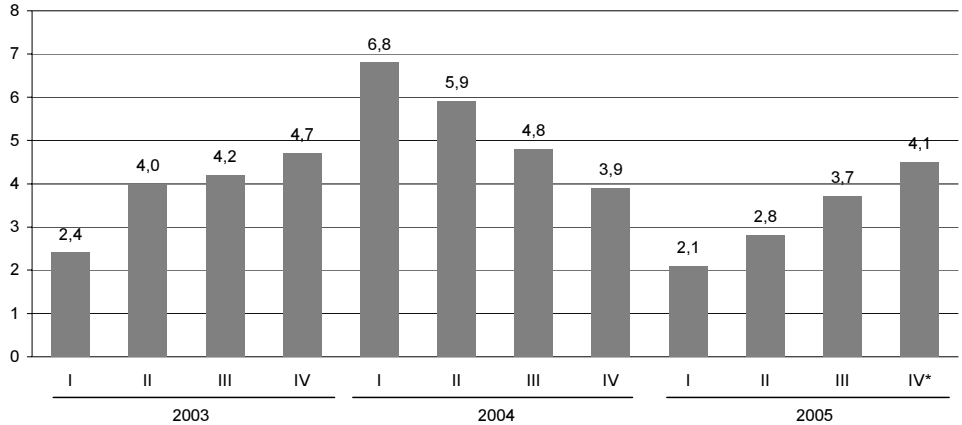


•ródło: szacunek Eurostatu.

O ile w 2005 r. o wzroście PKB decydował – podobnie jak w 2004 r. – eksport, to w roku bieżącym można oczekiwać znaczniejszego wzrostu udziału popytu krajowego, przy czym kontrybucja eksportu netto pozostanie dodatnia. W rezultacie PKB może się zwiększyć o około 4,5%, a w latach 2007–2008 wzrost jego zbliży się do 5%.

Rysunek 3

Tempo wzrostu PKB
(analogiczny kwartał poprzedniego roku = 100)



* szacunek własny
•ródło: GUS.

W 2006 r. popyt konsumpcyjny będzie stymulowany przyspieszonym wzrostem funduszu płac w sektorze przedsiębiorstw. W ubiegłym roku wynagrodzenia realne były tam co prawda tylko o 1,2% wyższe niż w 2004 r. i pomimo niższej od prognozowanej inflacji zdecydowanie odbiegały od założeń ustawy budżetowej, która przewidywała realny wzrost płac o 2,2%, ale można liczyć, że w 2006 r. wynagrodzenia w tym sektorze będą realnie o 1,6% większe niż w 2005 r., co w połączeniu z dalszym wzrostem zatrudnienia wpłynie na wyraźną poprawę dynamiki funduszu płac. Na poprawę sytuacji dochodowej ludności będą także oddziaływać dopłaty bezpośrednie dla gospodarstw rolnych oraz założona na marzec waloryzacja świadczeń społecznych, w wyniku której realny wzrost przeciętnej emerytury i renty pracowniczej zwiększy się z zaledwie 0,6% w 2004 r. i 0,3% w 2005 r. – do 5,4%.

Coraz istotniejszą rolę w kreowaniu wydatków gospodarstw domowych odgrywają kredyty bankowe. W końcu 2005 r. ich wielkość przekroczyła 141 mld zł, co w ciągu 12 miesięcy (grudzień 2005 r. do grudnia 2004 r.) oznaczało wzrost o 23%. Pokaźna ich część (około 40%) – to kredyty mieszkaniowe, których oprocentowanie zmalało do 6,2%. Konsumpcja będzie rosła, mimo zwiększającej się skłonności do oszczędzania oraz wzrastającej aktywności inwestycyjnej gospodarstw domowych. W końcu grudnia ogólne zasoby finansowe ludności, obejmujące m.in. depozyty walutowe i gotówkowe, aktywa funduszy inwestycyjnych,

ubezpieczenia na życie, obligacje i bony skarbowe osiągnęły kwotę prawie 400 mld zł i były o 12,5% większe niż przed rokiem. Wymienione zasoby nie dotyczyły inwestycji poza granicami kraju, aktywów zgromadzonych w obowiązkowych otwartych funduszach emerytalnych, środków przeznaczonych na sfinansowanie zakupu nieruchomości czy też akcji na giełdzie.

Nadal niespełnione pozostawały oczekiwania na wyraźne przyspieszenie działalności prorozwojowej przedsiębiorstw. Co prawda jej dynamika – podobnie jak PKB – była coraz większa, ale tempo poprawy daleko odbiega od wcześniej formułowanych i następnie korygowanych prognoz. Główny Urząd Statystyczny informował, że nakłady brutto na środki trwałe w pierwszym kwartale ubiegłego roku były o 1,2% wyższe niż w analogicznym okresie 2004 r., w drugim o 3,8%, a w trzecim o 5,7%. W czwartym kwartale udało się co prawda zbliżyć do 10%, ale w skali całego roku tempo wzrostu osiągnęło zaledwie 6,2%, wobec 6,3% uzyskanych w 2004 r. i, jak wspomniano, 12,9% wzrostu przyjętego w założeniach ustawy budżetowej na ubiegły rok.

Słabsza dynamika inwestowania wynika głównie z ostrożnej oceny przez podmioty gospodarcze możliwości znaczącego zwiększenia popytu na rynku krajowym. Według badań Narodowego Banku Polskiego obecnie inwestują głównie przedsiębiorstwa o nastawieniu proeksportowym, będące w dobrej kondycji i korzystające z własnych zasobów finansowych. W najbliższym czasie realizację nowych inwestycji zapowiedziało 34% ankietowanych firm.

Oceniając dynamikę procesów inwestycyjnych należy zwrócić uwagę, że wiele przedsiębiorstw zrealizowało przedsięwzięcia inwestycyjne w okresie przedakcesyjnym, co pozwoliło na dostosowywanie się do norm i standardów obowiązujących w Unii Europejskiej oraz sprostanie zwiększonemu po akcesji popytowi. Dotyczy to przede wszystkim przedsiębiorstw przemysłu przetwórczego, które w latach 2003–2004 rozszerzyły działalność prorozwojową o prawie 38% (w cenach stałych), a w okresie styczeń-wrzesień 2005 r. ograniczyły ją do poziomu poprzedniego roku. Takim spektakularnym przykładem bardzo dużych zmian w tempie inwestowania jest przemysł spożywczy. W poprzednich dwóch latach nakłady tam zrealizowane wzrosły prawie 2-krotnie, a przez dziewięć miesięcy 2005 r. zmniejszyły się o ponad 16%. Są jednak działy przemysłu (głównie o profilu proeksportowym, dokąd napłynął kapitał zagraniczny), w których intensyfikacja procesów inwestycyjnych przez trzeci rok z rzędu utrzymywała się na bardzo wysokim poziomie. Do nich należy np. przemysł meblarski, który w ciągu dwóch lat i dziewięciu miesięcy zwiększył nakłady inwestycyjne 3-krotnie, przemysł hutniczy (wzrost 2,6-krotny) oraz przemysł wyrobów z metali (wzrost 2,2-krotny). Szybko rozwijał się też przemysł chemiczny i gumowy (2-krotny wzrost inwestycji), koksowniczy i rafinacji ropy naftowej (wzrost 1,7-krotny).

W najbliższych miesiącach można liczyć na umacnianie się wzrostowych trendów inwestowania, o czym może świadczyć m.in. wysoki wzrost zezwoleń na rozpoczęcie inwestycji, dynamiczne zwiększanie się wartości kosztorysowych nowo rozpoczynanych zadań oraz to, że produkcja w firmach wytwarzających dobra inwestycyjne rośnie ponad 2-krotnie szybciej niż produkcja całego przemysłu, a produkcja przedsiębiorstw budowlano-montażowych przekracza poziom ubiegłoroczny o około 7,4%. Notuje się przy tym bardzo wysoki stopień (ponad 80%) wykorzystania mocy produkcyjnych. Korzystną bazę finansową dla realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych stwarza duży zasób zgromadzonych przez przedsiębiorstwa środków własnych, wraz z coraz atrakcyjniejszą ofertą kredytową polskich banków komercyjnych, środkami pomocowymi UE i rosnącym wykorzystaniem kredytów zagranicznych.

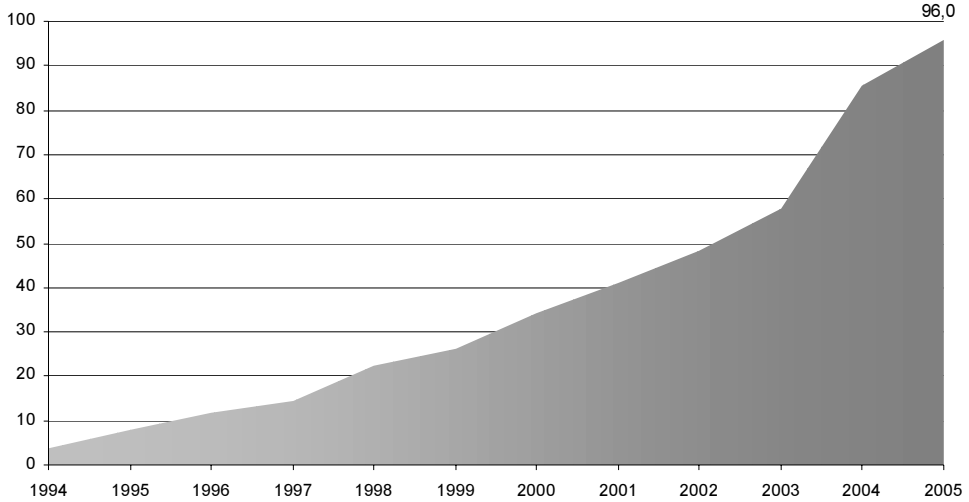
Wzrostowi nakładów inwestycyjnych powinien sprzyjać transfer kapitału zagranicznego w formie inwestycji bezpośrednich. Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych informuje o pracach przy wielu projektach oraz wzroście zapytań o możliwości inwestowania w naszym kraju. Ocenia się, że inwestycje zagraniczne (o jednostkowej wartości przekraczającej 1 mln USD) w 2005 r. wyniosły około 10 mld USD, wobec 7,9 mld USD w 2004 r. i były zbliżone do pozyskanych w rekordowym okresie (lata 1998–2000). Pozytywnym symptomem jest także to, że – podobnie jak w 2004 r. – większość projektów stanowiły inwestycje od podstaw, tzw. *greenfield* (udział ich w 2005 r. osiągnął 58%, wobec 51% w 2004 r. i tylko 37% w 2002 r.).

Spółki z kapitałem zagranicznym stają się coraz bardziej znaczącym segmentem polskiej gospodarki. Ich udział w potencjale i aktywności ogółu podmiotów gospodarczych, o liczbie pracujących 10 i więcej osób (z wyłączeniem banków i instytucji ubezpieczeniowych), przekroczył w 2004 r. 40%, podczas gdy w 1994 r. wynosił zaledwie 13%. Spółki te są jednocześnie kreatorem postępu technicznego i technologicznego. Szczególnie wysoki – przekraczający 62% – jest ich udział w ogólnych nakładach na zakup gotowej technologii i w nakładach inwestycyjnych na maszyny i urządzenia techniczne (51%).

Łączna wartość inwestycji bezpośrednich, ulokowanych w Polsce przez firmy zagraniczne od początku transformacji do końca 2005 r., zbliżyła się do 95 mld USD (uwzględniając również inwestycje poniżej 1 mln USD). Największym zainteresowaniem inwestorów cieszą się działalność produkcyjna (prawie 40% skumulowanej wartości bezpośrednich inwestycji zagranicznych) i pośrednictwo finansowe (ponad 23%). Na dalszych miejscach znajdują się handel i naprawy (około 12%) oraz transport i łączność (prawie 10%).

Rysunek 4

Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w Polsce według NBP
(narastająco, w mld USD)



•ródło: PAIiIZ, szacunek własny.

Podobnie jak w 2004 r. – przy korzystnych relacjach cenowych – wysokie były obroty handlu zagranicznego, przy czym dynamika eksportu wyraźnie wyprzedzała dynamikę importu. Towarzyszyła temu redukcja ujemnego salda tych obrotów. W okresie styczeń-listopad 2005 r., w porównaniu z odpowiednim okre-

poprzedniego roku, eksport (w ujęciu rzeczowym, w euro) zwiększył się o 18,7%, podczas gdy import o 12,2%. Deficyt handlowy zmalał z 10,6 mld euro przed rokiem do 8,4 mld euro, a jego relacja do eksportu, charakteryzująca stopień niezrównoważenia wymiany, zmniejszyła się z 19% do 13%.

Na rynki zagraniczne dostarcza towary aktualnie 47% przedsiębiorstw, z których 28% eksportuje ponad połowę produkcji, a około 15% – od 25 do 40% wytwarzanych towarów.

Silny złoty nie stanowi, jak dotychczas, istotnej bariery dla eksporterów, którzy szukają możliwości poprawy rentowności produkcji m.in. przez działania restrukturyzacyjne i dalszą redukcję kosztów.

Następują przy tym korzystne zmiany w strukturze towarowej eksportu, będące jednak w znacznej mierze skutkiem napływu kapitału zagranicznego. W 2005 r. udział wyrobów wysokiej i średniej techniki w ogólnym eksporcie spółek z kapitałem zagranicznym wyniósł 56%, wobec 30% w 1995 r., podczas gdy w eksporcie przedsiębiorstw z kapitałem wyłącznie polskim nie zmienił się i stanowił

około 22%. Aktywność tych spółek decyduje więc tym samym o ewolucji polskiego eksportu w kierunku zwiększenia w nim udziału wyrobów o wyższym stopniu zaawansowania technologicznego.

Zjawiskiem wysoce pozytywnym w ostatnich latach jest radykalne zmniejszenie deficytu obrotów w grupie wyrobów elektromaszynowych (głównie w wyniku dynamicznie rosnącego eksportu samochodów i części samochodowych), a także silników wysokoprężnych oraz sprzętu gospodarstwa domowego.

Na uwagę zasługuje również uzyskanie już trzeci rok z rzędu, dodatniego salda obrotów artykułami rolno-spożywczymi. Ich eksport w 2005 r. zwiększył się o około 40%, a udział w ogólnym eksporcie wzrósł w ciągu roku z 8,5% do około 10%.

W strukturze geograficznej handlu zagranicznego najkorzystniejszą sytuację obserwuje się w wymianie z krajami Unii Europejskiej. W ciągu 2005 r. stale notowano dodatnie saldo tej wymiany. Po 11 miesiącach wyniosło ono 1,9 mld euro, wobec deficytu 1,2 mld euro przed rokiem, ale nadwyżka handlowa w obrotach z Niemcami zmalała w tym czasie z około 0,5 mld euro do 0,2 mld euro.

Najszybciej rosła wymiana towarowa z państwami rozwijającymi się (w okresie styczeń-listopad o prawie 22%, w tym eksport o ponad 31%) oraz krajami Europy Środkowej i Wschodniej (odpowiednio o prawie 32% i 33%). Jednak wymianę tę cechuje najwyższy stopień niezrównoważenia. Ujemne saldo obrotów z tymi dwiema grupami krajów osiągnęło 8,8 mld euro, wobec 7,7 mld euro przed rokiem. Relacja salda do wartości eksportu wyniosła dla krajów rozwijających się minus 168%, wobec minus 197% przed rokiem, a dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej odpowiednio minus 30% i minus 31%. Decydujący wpływ na sytuację w handlu z pierwszą grupą krajów ma wymiana z Chinami, a z drugą – z Rosją. Handel z Rosją odznaczał się największą dynamiką (wzrost eksportu wyniósł 40,1%, a importu 37,4%). Jednakże trzeba liczyć się z pogorszeniem tego wyniku w razie utrudnień w eksporcie artykułów spożywczych.

Korzystny był układ cen. W okresie styczeń-październik ubiegłego roku ceny transakcyjne towarów eksportowanych były o 4,7% niższe niż przed rokiem, a importowanych – o 5,3%. W rezultacie wskaźnik *terms of trade* wyniósł 100,6, w tym w wymianie z krajami UE – 101,2. Natomiast wzrost cen paliw spowodował pogorszenie warunków wymiany handlowej z krajami Europy Środkowej i Wschodniej. Wskaźnik *terms of trade* dla tych krajów ukształtował się na poziomie 83,9.

Tendencje w wymianie towarowej znajdują potwierdzenie w danych bilansu płatniczego (w ujęciu transakcyjnym, w euro). W okresie styczeń-listopad ubiegłego roku, w porównaniu z odpowiednim okresem 2004 r., wzrost tak liczonego eksportu wyniósł 16,2%, importu – 11,9%, a ujemne saldo obrotów towarowych

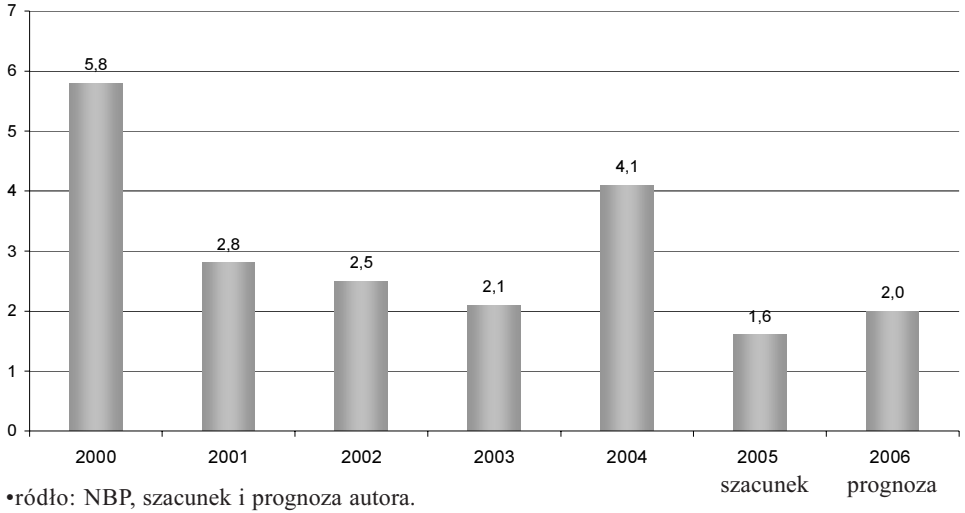
obniżyło się z 4,1 mld euro przed rokiem do 2 mld euro. Dynamicznie rosły wpływy za świadczone usługi (o 22,8%) przy wolniejszym wzroście wydatków z tego tytułu (o 13,5%), w wyniku czego saldo dodatnie usług wyniosło 1,6 mld euro, wobec 0,6 mld euro przed rokiem.

Uzyskano również większą nadwyżkę transferów (5 mld euro, wobec 4,1 mld euro w 2004 r.). Nadal wysokie było ujemne saldo dochodów (7,9 mld euro, wobec 8,4 mld euro przed rokiem), o czym zdecydowały przede wszystkim wypłaty dywidend zagranicznym inwestorom bezpośrednim oraz odsetek z tytułu obligacji posiadanych przez nierezydentów.

Rezultatem wszystkich tych zmian było zmniejszenie deficytu na rachunku bieżącym z 7,9 mld euro w okresie styczeń-listopad 2004 r. do 3,4 mld euro w ubiegłym roku, a jego relacja do PKB (w horyzoncie 12-miesięcznym) wyniosła 1,6%, wobec 4,3% przed rokiem i w następnych miesiącach może się jeszcze poprawić.

Rysunek 5

Relacja deficytu na rachunku bieżącym bilansu płatniczego do PKB



•ródło: NBP, szacunek i prognoza autora.

Wskaźnik ten jest jednym z podstawowych wskaźników obrazujących stopień nierównowagi zewnętrznej kraju i w Polsce kształtuje się znacznie korzystniej niż w wielu innych krajach członkowskich Unii Europejskiej. Tak np. w Estonii i na Łotwie przekroczył w 2005 r. 11%, na Węgrzech, Litwie i w Słowacji ukształtował się w granicach 6-8%, a w Czechach zbliżył się do 4%.

Czynnikiem stymulującym wzrost eksportu w dużym stopniu jest znaczne zaangażowanie dużych podmiotów z kapitałem zagranicznym w działalność eksportową (obecnie prawie 60% całego eksportu kreują te podmioty). Firmy z tym kapitałem wykazują z reguły znacznie niższą wrażliwość na niekorzystne zmiany uwarunkowań kursowych, a także na okresowe pogarszanie się koniunktury. Dysponują one zarazem szerszymi możliwościami finansowania działalności i pozyskiwania rynków zbytu. Według oceny Instytutu Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, wzrost inwestycji zagranicznych o 10% wpływa z opóźnieniem trzech kwartałów na wzrost wolumenu eksportu o około 2%.

Dwucyfrowe tempo wymiany handlowej z zagranicą powinno utrzymywać się i w bieżącym roku. Wskazuje na to coraz większy odsetek firm o proeksportowym nastawieniu. Wzrośnie jednocześnie zapotrzebowanie ożywiającej się gospodarki na import dóbr inwestycyjno-zaopatrzeniowych. Oznacza to, że w latach 2000–2006 eksport polskich towarów zwiększy się 3-krotnie, a jego udział w eksporcie ogólnoświatowym podwoi się (z 0,6% w 2000 r. do 1,2% w 2006 r.). Natomiast import wzrośnie w tym okresie 2-krotnie i będzie stanowić w 2006 r. 1,1% importu globalnego (w 2000 r. 0,5%).

Poprawa koniunktury oraz działania restrukturyzacyjne wdrażane przez przedsiębiorstwa w okresie akcesyjnym, w połączeniu z uprzednio podjętymi decyzjami obniżającymi obciążenia podatkowe, a także łagodzącymi politykę pieniężną (pięciokrotne obniżki stóp procentowych w 2005 r.), korzystnie wpływały na funkcjonowanie podmiotów gospodarczych. Ich wyniki finansowe były jednak nieco gorsze niż przed rokiem. W okresie styczeń-wrzesień ubiegłego roku wskaźnik poziomu kosztów wyniósł 94,7%, wobec 93,7%. Wskaźnik rentowności brutto spadł z 6,4% do 5,4%, a rentowności obrotu netto – z 5,1% do 4,2%. Przedsiębiorstwa dysponowały natomiast większymi niż w latach poprzednich wolnymi środkami, co przy nadal ograniczonej działalności inwestycyjnej znalazło odzwierciedlenie we wzroście poziomu depozytów i umiarkowanym zapotrzebowaniu na kredyty. W rezultacie istotnie poprawiły się wskaźniki płynności oraz obciążenia firm obsługą zadłużenia. Wskaźnik płynności finansowej I stopnia (relacja pieniądza gotówkowego, znajdującego się w posiadaniu firm, do ich zobowiązań krótkoterminowych) wzrósł z 28,7% do 32,1%, wobec 20% uznawanych przez banki za poziom bezpieczny. W końcu września, podobnie jak rok wcześniej, zobowiązania krótkoterminowe przedsiębiorstw przekraczały należności o 51%, przy czym zobowiązania w związku z rozliczeniami za dostawy i usługi były o 9% niższe od należności z tego tytułu.

Generalnie, prawie wszystkie wskaźniki efektywnościowe przedsiębiorstw eksportujących są lepsze niż przedsiębiorstw nastawionych na produkcję krajową. Podkreślić jednak należy, że ich sytuacja jest coraz trudniejsza, a główną przy-

czyną staje się poziom i wahania kursu walutowego. Kurs złotego do euro przekroczył granicę opłacalności eksportu, a kurs do dolara zbliżył się do poziomu, powyżej którego produkty importowane mogą wypierać produkcję krajową.

Procesy na rynku rolnym kształtowały się głównie pod wpływem niższych niż w 2004 r. plonów i zbiorów podstawowych ziemiopłodów oraz niekorzystnych dla rolników relacji cenowych, co wpływało ujemnie na ich dochody.

Według przedwynikowego szacunku GUS, przeprowadzonego na przełomie sierpnia i września ubiegłego roku, zbiory zbóż podstawowych wyniosły w 2005 r. 24,3 mln ton. Oznacza to spadek o 10,8% w porównaniu z 2004 r. i o 1,2% w porównaniu ze średnią zbiorów z lat 1996–2000. Niższe niż w 2004 r. były także zbiory rzepaku i rzepiku (o 12,2%), ziemniaków (o 21,4%), buraków cukrowych (o 13,8%), warzyw (o 1,8%), owoców z drzew (o 20,2%) i owoców jagodowych (o 4,4%).

Pomimo spadku zbiorów zbóż ich podaż na rynku krajowym, dzięki dużym zapasom i stabilnemu zapotrzebowaniu na pasze, była nieznacznie mniejsza niż przed rokiem.

W celu stabilizacji rynku, tj. utrzymania cen zbóż na odpowiednim poziomie, Agencja Rynku Rolnego dokonuje w okresie od 1 listopada 2005 r. do 31 maja 2006 r. interwencyjnych zakupów pszenicy, jęczmienia i kukurydzy. Cena interwencyjna (jednakowa dla wszystkich zbóż – 101,31 euro za tonę) powiększona jest o comiesięczny dodatek (0,46 euro za tonę) i może być zróżnicowana w zależności od jakości ziarna. Minimalna ilość zboża oferowanego do zakupu interwencyjnego nie może być mniejsza niż 80 ton w wypadku dostawy do magazynu interwencyjnego i 500 ton w wypadku zakupu w miejscu przechowania. Do końca grudnia 2005 r. złożono wnioski o skup 0,7 mln ton zbóż. Dostawy będą realizowane do 31 lipca 2006 r.

Znaczny wzrost cen żywca wieprzowego w 2004 r. i obniżka cen zbóż po rekordowych zbiorach w tymże roku zdecydowanie poprawiły opłacalność hodowli trzody chlewnej, prowadząc do szybkiego wzrostu jej pogłowia (ceny zbóż są istotnym kryterium kosztowym dla produkcji zwierzęcej). Według danych GUS, w lipcu ubiegłego roku pogłowie liczyło 18,1 mln sztuk i było o 6,6% większe niż rok wcześniej. Zwiększenie udziału trzody przeznaczonej na chów oraz prosiąt w strukturze stada wskazuje, że tendencja wzrostowa pogłowia utrzyma się również w 2006 r.

Po akcesji do Unii Europejskiej poprawiła się także opłacalność chowu bydła, co w połączeniu z ograniczonym eksportem cieląt sprzyja powiększaniu się stada. W czerwcu ubiegłego roku pogłowie bydła liczyło 5,5 mln sztuk i było o 2,4% większe niż w analogicznym okresie 2004 r. Ze względu na przewagę popytu nad podażą wołowiny oraz drożenie jej na rynku krajowym i zagranicznym wzrost pogłowia bydła w 2006 r. może być znacznie większy niż w roku ubiegłym.

Relacje cenowe osiągane przez producentów rolnych były jednak generalnie gorsze od notowanych w poprzednim roku. O ile w 2004 r. skumulowany wskaźnik „nożyc cen" (liczony jako relacja przyrostu cen skupu do przyrostu cen środków do produkcji rolnej) wynosił 102,2, to w 2005 r. obniżył się do 99.

Znacznie spadły ceny skupu niektórych produktów rolnych. Ceny żyta były w grudniu 2005 r. o 9% niższe od notowanych w grudniu 2004 r., pszenicy o 13%, jęczmienia o 19%, trzody chlewnej o 18%, a drobiu o 15%.

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi szacuje, że ubiegłoroczne podwyżki cen oleju napędowego oznaczają dla rolników około 1 mld zł dodatkowych wydatków, a spadek cen zbóż – uszczuplenie dochodów o ponad 0,5 mld zł. Natomiast coraz większa konkurencja wśród producentów maszyn i narzędzi rolniczych ogranicza wzrost ich cen i obciążenie budżetów gospodarstw rolnych tymi wydatkami.

Utratę dochodów gospodarstw rolnych z tytułu pogorszenia cenowych uwarunkowań produkcji kompensują w dużej mierze dopłaty bezpośrednie. Z tego tytułu za 2004 r. rolnicy otrzymali 7,7 mld zł. Przeciętna dopłata do 1 ha gruntów wynosiła 503 zł. Za 2005 r. wysokość stawki podstawowej i uzupełniającej do 1 ha została ustalona, w przeliczeniu na złote, według notowania kursu walutowego z dnia 30 września ubiegłego roku. Wyniosła ona 507 zł. Płatności są realizowane od 1 grudnia 2005 r. do 30 kwietnia 2006 r. Dopłaty otrzyma prawie 1,5 mln rolników.

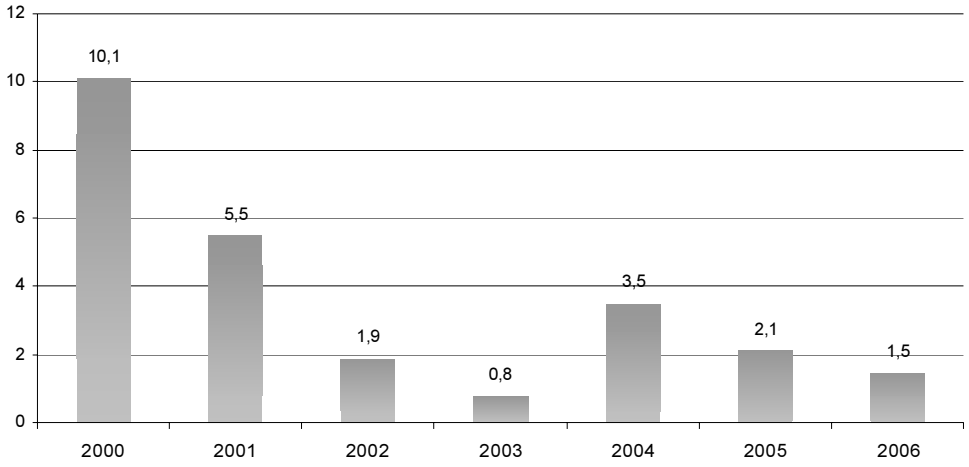
Poza dopłatami występują również inne formy wsparcia producentów rolnych. Mogą oni ubiegać się o pomoc finansową z tytułu m.in. dostosowywania gospodarstw rolnych do standardów Unii Europejskiej, modernizacji gospodarstw, zalesiania gruntów, prowadzenia trwałej i zrównoważonej gospodarki rolnej, dążenia do rynkowego ukierunkowania produkcji (środki finansowe dla tzw. gospodarstw niskotowarowych). Ponadto dodatkowe wsparcie przysługuje młodym rolnikom (premia za zagospodarowanie). Otrzymują je także rolnicy w wieku przedemerytalnym, którzy zdecydują się na zaprzestanie działalności rolniczej i przekazanie swojego gospodarstwa. Osobom tym naliczane są renty strukturalne, średnio w wysokości 1,5 tys. zł miesięcznie. Do końca 2005 r. wydano prawie 27,5 tys. decyzji uruchamiających wypłaty.

W końcu 2005 r. – przy dalszej aprecjacji złotego względem euro oraz dolara i stabilizacji sytuacji na światowych rynkach paliwowych – tempo inflacji obniżyło się poniżej dolnej granicy celu inflacyjnego, określonego przez Radę Polityki Pieniężnej (1,5-3,5%). W grudniu ceny towarów i usług konsumpcyjnych były o 0,7% wyższe niż przed rokiem (w 2004 r. o 4,4%), przy czym żywność i napoje bezalkoholowe staniały o 1,3%. Zdrożały natomiast m.in. paliwa do środków transportu (o 6,4%). Inflacja netto, która nie uwzględnia wpływu tych czynników,

wyniosła 1,2%. Natomiast średnia roczna stopa inflacji zmalała z 3,5% w 2004 r. do 2,1% w 2005 r. Prognozy wskazują, że w 2006 r. może ona wynieść 1,5%, a w latach 2007–2008 przekroczy 2%, nie stanowiąc jednak zagrożenia dla stabilności makroekonomicznej kraju.

Rysunek 6

Średnia roczna inflacja



•ródło: GUS, prognoza własna.

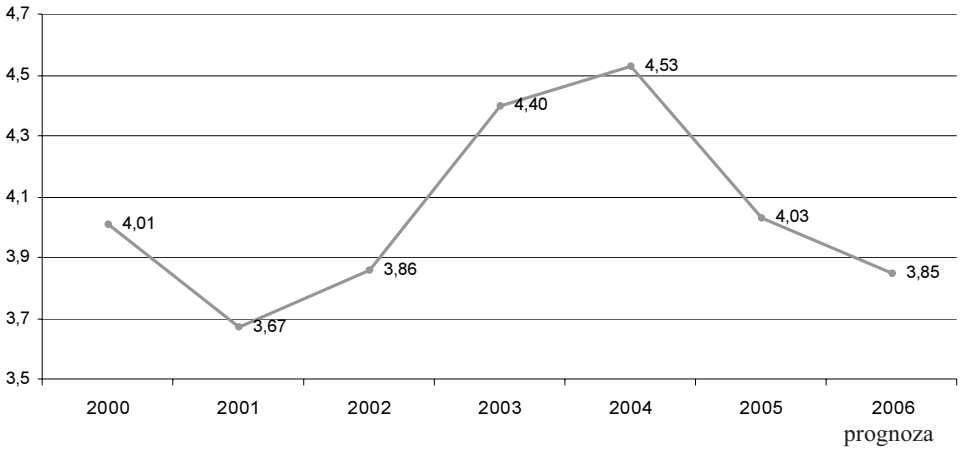
Okres wyborów przyniósł znaczne wahania kursu polskiej waluty, wywołane reakcją rynków finansowych na zawirowania polityczne. Po ukształtowaniu się nowego rządu i ogłoszeniu programu gospodarczego złoty umocnił się i średnia roczna jego wartość w relacji do euro, jak i do dolara była o około 11% wyższa niż przed rokiem. W następnych miesiącach skala umacniania się złotego będzie zależeć głównie od kształtu polityki fiskalnej, a przede wszystkim od realizacji zamierzeń ograniczających narastanie deficytu finansów publicznych oraz rozmiarów długu krajowego i zagranicznego.

Po pięciu latach bardzo trudnej sytuacji na rynku pracy (liczba pracujących w gospodarce narodowej w latach 1999–2003 zmniejszyła się o prawie 1,4 mln osób, tj. o 9%, natomiast liczba bezrobotnych wzrosła o ponad 1,3 mln, tj. aż o 73%) w 2004 r. wystąpiły pierwsze oznaki poprawy, które utrwaliły się w 2005 r. Na rynek pracy pozytywnie wpływała poprawa koniunktury. Stopniowo rosła liczba nowych miejsc pracy i zatrudnienie; systematycznie spadało bezrobocie. W 2005 r. zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw było średnio o 90 tys. osób,

tj. o 1,9% większe niż w 2004 r. Największy wzrost notowano w przemyśle wyrobów z metali (o 7,9%), motoryzacyjnym (o 7,4 %) oraz maszynowym i produkcji aparatury elektrycznej (o 7,2%). W handlu zatrudnienie zwiększyło się o 5%, a w działalności hotelarskiej i gastronomicznej – o 4,4%.

Rysunek 7

Średni roczny kurs PLN do EUR



•ródło: GUS, prognoza własna.

W końcu grudnia urzędy pracy rejestrowały 2,8 mln bezrobotnych, tj. o 227 tys. mniej niż przed rokiem, a stopa bezrobocia obniżyła się do 17,6%, podczas gdy w grudniu 2004 r. wynosiła 19%, a w latach 2002–2003 – 20%.

Pomimo spadkowej tendencji zarówno poziomu, jak i stopy bezrobocia, nie maleją dysproporcje terytorialne w zatrudnieniu. W najtrudniejszym położeniu znajdują się nadal słabo rozwinięte, rolnicze regiony Polski północnej i północno-wschodniej, gdzie nie docierają w wystarczającym stopniu krajowe i unijne środki pomocowe. W końcu grudnia 2005 r. najwyższą stopę bezrobocia notowano w województwie warmińsko-mazurskim (27,5%) oraz zachodniopomorskim (25,6%). Najmniejsze bezrobocie występowało w wielkich aglomeracjach miejskich, o wysokim stopniu urbanizacji, rozwiniętym przemyśle i usługach. Tak było w Warszawie, gdzie stopa bezrobocia wynosiła 5,6% (wobec 13,8% w całym woj. mazowieckim) lub Poznaniu, stopa 6,1% (wobec 14,6% w całym woj. wielkopolskim).

Bardzo wysoki jest odsetek bezrobotnych pozbawionych prawa do zasiłku. W końcu grudnia ubiegłego roku było ich prawie 2,4 mln, a udział w ogólnej liczbie zarejestrowanych bezrobotnych wyniósł 86,5%. Utrata prawa do zasiłku wiąże się z długotrwałym (ponad 1 rok) bezskutecznym poszukiwaniem pracy. Dotyczyło to prawie 1,4 mln osób, tj. ponad połowy ogółu bezrobotnych. Z uwagi na długi przeciętny okres poszukiwania zatrudnienia (18,4 miesiąca w trzecim kwartale ubiegłego roku), szanse tej grupy bezrobotnych na powrót do pracy są bardzo małe.

Najtrudniejszym problemem rynku pracy pozostaje wysokie bezrobocie wśród ludzi młodych (w wieku do 24 lat). Ich udział w ogólnej liczbie bezrobotnych wynosi 22,6%, a stopa bezrobocia przekracza 36%. Aktywizacja zawodowa tej grupy społecznej – pomimo rosnącego popytu na pracę – jest nadal niedostateczna, na co wskazuje szybki wzrost liczby niewykorzystanych ofert pracy.

Istotnym czynnikiem hamującym wzrost zatrudnienia pozostają wysokie, pozapłacowe koszty pracy, związane z istnieniem tzw. klina podatkowego[1] . Na jego wielkość wpływają wszelkiego rodzaju obciążenia socjalne (składka na ubezpieczenia społeczne, w tym wysoka obowiązkowa składka emerytalna), obciążenia pracodawcy związane z zatrudnieniem pracowników oraz podatek dochodowy. Wysoki klin podatkowy – wynoszący w naszym kraju ponad 42% – z jednej strony sprzyja rozwojowi „szarej strefy", z drugiej zaś powoduje, że przedsiębiorcy preferują rozwiązania kapitałochłonne, a nie pracochłonne.

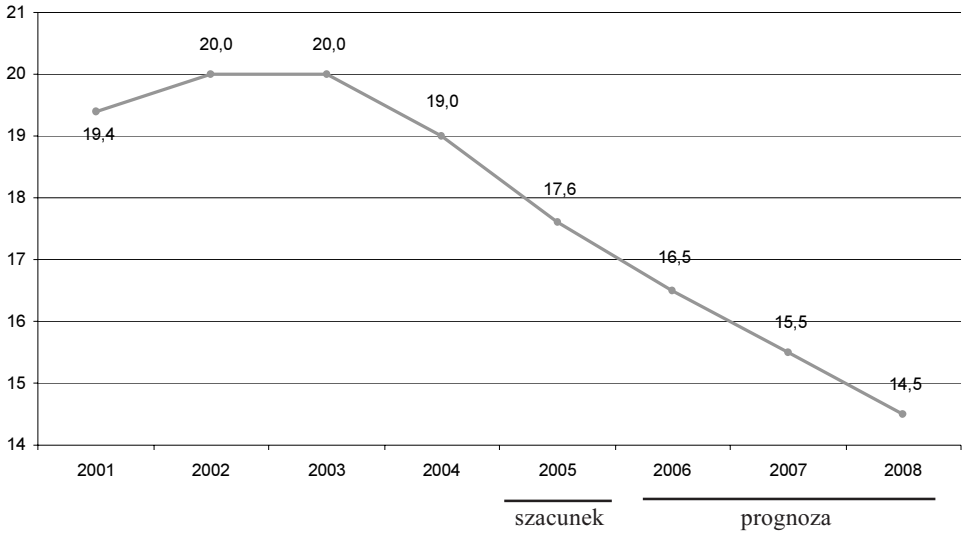
Problemem rynku pracy są także bardzo duże nadwyżki siły roboczej na obszarach wiejskich, a praktycznie jawne i ukryte bezrobocie. W końcu 2005 r. zarejestrowanych było prawie 1,2 mln bezrobotnych zamieszkałych na wsi. Stanowili oni 42,6% ogółu bezrobotnych. Powszechny spis rolny wskazuje jednocześnie na nadwyżkę (ponad 400 tys. osób) pracujących w indywidualnych gospodarstwach rolnych.

Umocnienie się pozytywnych tendencji w polskiej i światowej gospodarce, wraz z realizacją zamierzeń ułatwiających rozwój przedsiębiorczości, pozwalają przewidywać dalszą szybką poprawę sytuacji na rynku pracy. Stopa bezrobocia powinna zmaleć do 16,5% w końcu 2006 r., około 15,5% w 2007 r. i 14,5% w 2008 r.

[1] Różnica między całkowitymi kosztami pracy pracodawców a płacą netto, w relacji do całkowitych kosztów pracy.

Rysunek 8

Stopa bezrobocia w Polsce w latach 2001–2008



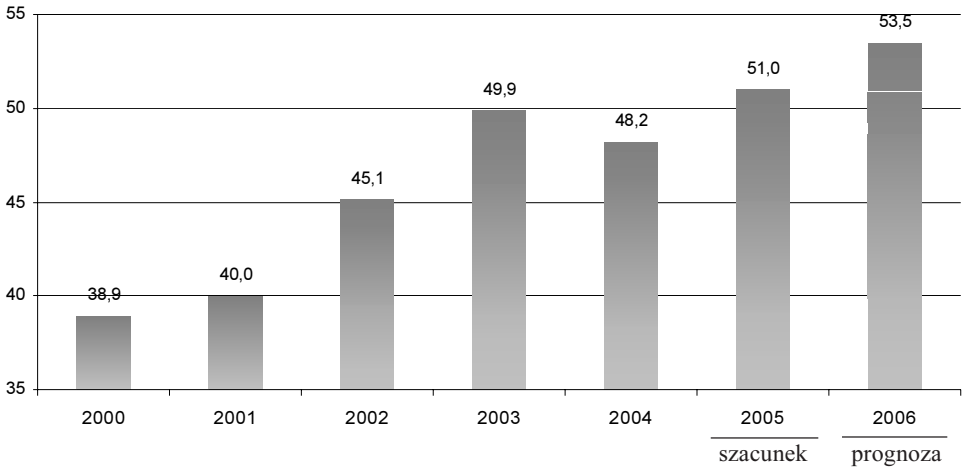
•ródło: GUS, szacunek i prognoza autora.

Obecnie polska gospodarka weszła w fazę stopniowego ożywienia, jednak jego skala i trwałość będą zależeć głównie od polityki fiskalnej. W latach 2001–2004 deficyt finansów publicznych w relacji do PKB oscylował w granicach 5-6%, co w połączeniu z niskimi wpływami z prywatyzacji prowadziło do szybkiego narastania długu publicznego. Dług ten jeszcze w 2000 r. wynosił 290 mld zł, a w 2004 r. już 444 mld zł, a więc w ciągu czterech lat zwiększył się o ponad połowę. W tym czasie PKB w cenach bieżących wzrósł o 23,9%, tj. w tempie 2,2-krotnie niższym od zadłużenia kraju. W ubiegłym roku obserwowano nadal szybkie narastanie długu. Tylko w pierwszym półroczu powiększył się on o 33 mld zł. Przy utrzymaniu się tej tendencji i ewentualnej nieznacznej tylko deprecjacji złotego można szacować, że w końcu 2006 r. państwowy dług publiczny, powiększony o przewidywane wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji, przekroczy 530 mld zł, co oznaczałoby, że w relacji do PKB zbliży się niebezpiecznie do 55% – tj. drugiego progu ostrożnościowego, określonego przepisami ustawy o finansach publicznych. Z przekroczenia tego progu wynikają dla gospodarki daleko sięgające konsekwencje, łączące się z koniecznością drastycznego ograniczenia wydatków budżetowych, którego skala może być zabójcza dla rozwoju kraju. Trzeba bowiem pamiętać, że aktualnie zdecydowana większość (prawie

72%) wydatków stanowią wydatki sztywne i *quasi*-sztywne – prawnie zdeterminowane, których ograniczenie wymaga zmian ustawowych lub naruszenia praw nabytych (są to np. subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego, obsługa długu publicznego, wypłata rent i emerytur, zasiłków, niektórych dotacji, składki do budżetu UE). Gros tych wydatków to wydatki o charakterze socjalnym, podlegające automatycznym mechanizmom indeksacyjnym. W razie konieczności ograniczeń budżetowych najpierw redukowane więc będą wydatki elastyczne przeznaczane m.in. na rozwój, naukę, szkolnictwo, poprawę infrastruktury. Wielkość tych wydatków podlega bezpośredniej decyzji rządu i parlamentu, a zmiana wymaga jedynie nowelizacji ustawy budżetowej.

Rysunek 9

Dług publiczny w relacji do PKB



•ródło: Ministerstwo Finansów, szacunek i prognoza własne.

Bardzo dużym, a przy tym rosnącym obciążeniem dla państwa są też wydatki przeznaczone na wspieranie nieefektywnych przedsiębiorstw. Z najnowszych danych Komisji Europejskiej wynika, że Polska jest jednym z najbardziej hojnych pod tym względem krajów UE. W 2004 r. wartość pomocy publicznej w naszym kraju wzrosła do 2,9 mld euro, osiągając 1,47% PKB (w latach 2000–2003 wskaźnik ten wynosił 1,3%). Natomiast w krajach UE-10 pomoc ta stanowiła przeciętnie 1,09 PKB, a w krajach UE-15 wynosiła tylko 0,57% PKB. Komisja Europejska nie zaleca zmniejszania pomocy publicznej za wszelką cenę, ale właściwe jej kierowanie. Pieniądze podatników powinny wspierać inwestycje na tzw. cele

Tabela 1

PODSTAWOWE WSKAŹNIKI SYTUACJI GOSPODARCZEJ W LATACH 1991–2005

Wyszczególnienie	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	Wykonanie														
	Dynamika, rok poprzedni = 100														
Produkt krajowy brutto (ceny stałe)[a)]	93,0	102,6	103,8	105,2	107,0	106,2	107,1	105,0	104,5	104,2	101,1	101,4	103,8	105,3	103,2[*)]
Prod. sprzedana przemysłu (c.stałe)	92,0	102,8	106,4	112,1	109,7	108,3	111,5	103,5	103,6	106,7	100,6	101,1	108,3	112,6	104,0
Prod. budowlano-montażowa przeds.budowlanych (ceny stałe)	111,4	106,6	108,0	100,5	108,1	104,6	117,1	111,0	109,4	101,4	88,3	95,9	101,6	104,7	107,4
Globalna produkcja rolnicza (c.stałe)	98,4	87,3	106,8	90,7	110,7	100,7	99,8	105,9	94,8	94,4	105,8	98,1	99,2	107,5	101-102[*)]
Eksport towarów (EUR)[b)]	.	.	.	.	125,2	113,6	123,6	106,5	97,5	138,3	119,3	106,0	109,1	122,3	116,0[*)]
Import towarów (EUR)[b)]	.	.	.	.	129,4	134,8	129,0	112,6	104,9	123,6	105,2	103,5	103,3	119,5	112,0[*)]
Nakłady inwestycyjne (ceny stałe)	95,9	100,4	102,3	108,1	117,1	119,2	122,2	115,3	105,9	101,4	90,5	90,0	100,6	106,5	109,0[*)]
Ceny towarów i usług konsumpcyjnych															
- średnie roczne	170,3	143,0	135,3	132,2	127,8	119,9	114,9	111,8	107,3	110,1	105,5	101,9	100,8	103,5	102,1
- XII w relacji do XII	160,4	144,3	137,6	129,5	121,6	118,5	113,2	108,6	109,8	108,5	103,6	100,8	101,7	104,4	100,7
Realna podaż pieniądza ogółem (31 XII)[c)]	90,1	109,1	98,8	106,8	110,9	109,0	113,0	114,8	109,4	103,1	105,4	97,3	103,9	104,3	109,5
Przeciętne realne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw[d)]	103,1	96,4	101,4	105,3	103,2	105,8	105,5	103,7	103,0	101,3	101,6	101,5	102,0	100,8	101,1
	w %														
Stopa bezrobocia (31 XII)[e)]	12,2	14,3	16,4	16,0	14,9	13,2	10,3	10,4	13,1	15,1	17,5	18,0	18,0		
											19,4	20,0	20,0	19,0	17,6
Saldo rachunku bieżącego; % PKB[ab)]	.	.	.	1,0	0,6	-2,1	-3,7	-4,0	-7,4	-5,8	-2,8	-2,5	-2,1	-4,1	-1,6[*)]
Wynik budżetu państwa; % PKB[a)]	-4,0	-6,4	-3,3	-3,3	-3,0	-3,1	-2,4	-2,2	-1,9	-2,1	-4,2	-4,9	-4,4	-4,5	-3,0[*)]
Państwowy dług publiczny[f)]; % PKB	.	.	.	.	.	.	.	.	42,3	38,9	40,0	45,1	49,9	48,2	51,0[*)]

Uwaga: pionowa kreska oznacza brak pełnej porównywalności

a) uwzględniając wprowadzone zmiany w metodologii liczenia PKB;

b) w ujęciu płatniczym w układzie transakcyjnym;

c) do 1996 r. – M2, od 1997 r. – M3;

d) lata 1991–1992 – netto;

e) bezrobotni w relacji do cywilnej ludności czynnej zawodowo; lata 2001–2003 – w liczniku według *Powszechnego spisu rolnego 1996*, w mianowniku według *Narodowego spisu powszechnego ludności i mieszkań 2002*;

f) po wyeliminowaniu przepływów finansowych pomiędzy podmiotami sektora finansów publicznych oraz uwzględnieniu przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji.

*) szacunek.

Źródło: dane Głównego Urzędu Statystycznego, Narodowego Banku Polskiego, Ministerstwa Finansów oraz szacunki własne.

horyzontalne, czyli finansować np. ochronę środowiska (technologie energooszczędne), badania i rozwój, programy szkolne, funkcjonowanie małych i średnich przedsiębiorstw. Gorzej, gdy państwo podtrzymuje przy życiu nieefektywne zakłady czy całe branże (górnictwo, przemysł stalowy), a tak się dzieje w Polsce. Ogromne kwoty wydawane są nieracjonalnie. Tylko 26% okazywanego przez budżet wsparcia służy celom horyzontalnym, podczas gdy w Belgii, Szwecji, Luksemburgu, a także na Łotwie i w Estonii – aż 100%. Powyżej poziomu 90% znalazły się: Wielka Brytania, Finlandia, Dania, Grecja, Holandia, Włochy i Austria.

Nie ma praktycznie żadnego znaczenia, że metoda liczenia długu publicznego odbiega w Polsce od stosowanej w krajach Unii Europejskiej (według niej relacja długu publicznego do PKB jest u nas faktycznie o około 6 pkt proc. mniejsza), bowiem nie hamuje to tendencji szybkiego narastania długu, a jedynie odsuwa na rok lub dwa przekraczanie kolejnych progów ostrożnościowych.

Nie do zaakceptowania są też argumenty, że w krajach UE-25 relacja długu publicznego jest wyższa niż w Polsce (w 2004 r. wynosiła średnio około 64% PKB). W zdecydowanej większości są to bowiem kraje o wyższej wiarygodności kredytowej, a więc poziom długu uznawanego za bezpieczny jest tam znacznie wyższy.

Wysoki dług publiczny – to wysokie koszty jego obsługi. W ubiegłym roku sięgnęły one już 25 mld zł i stanowiły prawie 12% ogółu wydatków budżetu państwa. Finansowanie potrzeb pożyczkowych państwa angażuje poza tym oszczędności prywatne, ograniczając absorpcję unijnych funduszy, a w rezultacie możliwości inwestowania w rozwój i modernizację gospodarki. Powoduje także napływ spekulacyjnego kapitału zagranicznego, zwabionego wysokimi stopami procentowymi.

Ze względu na prawie trzydziestoprocentowy udział długu zagranicznego w długu publicznym szczególnie groźna dla jego obsługi może być ewentualna deprecjacja złotego. Szacunki wskazują, że obniżenie wartości naszej waluty do euro o 10% (w euro nominowane jest około 68% długu zagranicznego) zwiększa koszty obsługi o 0,6 mld zł.

Poprzedniej ekipie nie udało się uporządkować finansów państwa i dokonać radykalnych prorynkowych reform. Z programu obecnego rządu wynika wola przeprowadzenia szybkich zmian, umożliwiających przyspieszony wzrost gospodarczy. Zapowiedziane jest zniesienie koncesji i licencji, usprawnienie procedur administracyjnych oraz wyeliminowanie innych barier biurokratycznych hamujących rozpoczynanie i prowadzenie działalności gospodarczej, a przede wszystkim obniżanie kosztów pracy, będących jedną z największych barier zwiększenia zatrudnienia i wzrostu inwestycji. Szczególne znaczenie ma utworzenie „kotwicy budżetowej", polegającej na zobowiązaniu do utrzymania w najbliższych czterech

latach deficytu budżetowego na poziomie 30 mld zł, co przy wzroście gospodarczym przekraczającym 4% powoli, ale systematycznie, zmniejszyłoby nierównowagę finansową kraju. Konsekwentna realizacja tego założenia może w efekcie przynieść obniżenie poniżej 3% relacji deficytu finansów publicznych do PKB, co obok zahamowania narastania długu publicznego jest niezbędnym warunkiem wejścia naszego kraju do strefy euro.

opracował Tadeusz Chrościcki
Rządowe Centrum Studiów Strategicznych

Stanisława Golinowska

PROBLEMY I KOSZTY FUNKCJONOWANIA SYSTEMU OCHRONY ZDROWIA W POLSCE A POTRZEBNE ZMIANY I REFORMY

Wprowadzenie

System ochrony zdrowia w Polsce od dłuższego już czasu funkcjonuje w warunkach kryzysu zarządzania oraz poważnych trudności finansowych. Poddawany niedopracowanym reformom, z rozmytą odpowiedzialnością zarządzania i w konsekwencji podlegający silnemu i nierzadko destrukcyjnemu oddziaływaniu różnych grup interesów środowiska medycznego, biznesowego oraz polityków, wymaga systematycznej i kompleksowej przebudowy. Proces ten od dłuższego już czasu napotyka tak liczne bariery, że paraliżują one polityków i *policy makers* w podejmowaniu kompetentnych i zdecydowanych działań. Bariery te mają zarówno charakter świadomościowy, związany z ograniczoną zdolnością do zdiagnozowania i oceny sytuacji, jak i realny, związany ze stanem zasobów i strumieniami środków dla systemu oraz efektywnością ich zagospodarowania.

W sferze świadomości mamy do czynienia z:

– brakiem kompleksowości spojrzenia na system ochrony zdrowia;

– funkcjonowaniem sprzecznego i nierzadko fałszywego obrazu na temat statusu zdrowotnego populacji oraz związków między systemem opieki zdrowotnej a kondycją zdrowotną populacji;

– uproszczonymi diagnozami oraz licznymi lukami wiedzy na temat stanu zasobów w systemie i jakości zarządzania nimi;

– selektywną wiedzą na temat procesów zmian systemu ochrony zdrowia w innych krajach, prowadzącą do nierzetelnego posługiwania się porównaniami międzynarodowymi;

– kształtowaniem obrazu sytuacji w ochronie zdrowia przez media, posługujące się informacją wybiórczą, z dominacją doniesień sensacyjnych, nierzadko nierzetelną oraz zbyt często kształtowaną przez wielkie grupy interesów.

Ten stan niepełnej świadomości oraz licznych luk wiedzy dotyczącej funkcjonowania systemu ochrony zdrowia jest wynikiem braku odpowiedniej infrastruktury informacyjno-analitycznej w sytuacji stałego i wyjątkowo znacznego ograniczenia budżetowego w sektorze, nieposługiwania się instrumentarium monitorowania skutków podejmowanych decyzji oraz ograniczeniami w sprawowaniu funkcji kontrolnych. W konsekwencji stan ten wpływa zbyt często na takie decyzje dotyczące kształtowania procesów realnych, które prowadzą do pogłębiania kryzysu systemu.

Kryzys systemu ochrony zdrowia przejawia się:

– nierównowagą finansową między środkami wpływającymi do systemu a kosztami jego funkcjonowania, prowadząc do systematycznego zadłużania się placówek zdrowotnych, a po oddłużeniowej interwencji państwa – odtwarzaniem stanu nierównowagi;

– nierównowagą rozwoju między podstawowymi częściami systemu ochrony zdrowia: zdrowiem publicznym, opieką zdrowotną, rehabilitacją oraz opieką długoterminową i społeczną;

– zaniedbaniami podstawowej infrastruktury technicznej i dekapitalizacją sprzętu medycznego, przy spektakularnie nowoczesnym wyposażeniu placówek nielicznych;

– zaniedbaniami w uporządkowaniu spraw kadrowych i wynagradzania personelu medycznego, sprzyjając bardzo niskiemu opłacaniu jednych grup kosztem innych, tworzeniu kominów płacowych oraz utrzymywaniu się zjawisk korupcyjnych, a ostatnio – zwiększonej emigracji personelu medycznego do innych krajów przy relatywnie niskim nasyceniu rynku pracy kadrą medyczną w Polsce;

– brakiem zdolności instytucjonalnych oraz siły politycznej do podejmowania decyzji korzystnych z perspektywy interesu państwa i sektora: utworzenia krajowej sieci szpitali, prowadzenia racjonalnej polityki lekowej, uporządkowania podziału kompetencji między samorządami terytorialnymi a agendami rządowymi, a jednocześnie podejmowaniem decyzji organizacyjnie nieuzasadnionych jako kroków reformatorskich; tworzeniem jednych instytucji i likwidacją innych, wprowadzaniem chaosu i niepokoju wśród pacjentów;

– brakiem zdolności i umiejętności działań koordynacyjnych w sytuacji prywatyzacji oraz terytorialnej samorządności, przyczyniając się z jednej strony do marnotrawstwa zasobów, a z drugiej – do niepodejmowania niezbędnych działań tworzących ład i sprzyjających racjonalizacji zarządzania w systemie.

W prezentowanym artykule[1] znajduje się zarówno syntetyczna informacja o sytuacji w polskim systemie ochrony zdrowia, jak i identyfikacja podstawowych problemów, z jakimi się boryka oraz kierunki niezbędnych zmian. Przedstawione uogólnienia i tezy są wynikiem badań prowadzonych zarówno w kraju, jak i w ramach projektów międzynarodowych ostatniego okresu, którymi autorka kierowała lub w nich uczestniczyła.

System ochrony zdrowia

Na system ochrony zdrowia składają się różne działania, które tworzą logiczną całościową perspektywę zdrowotną w życiu społeczeństwa i jego jednostek. Oto one:

– Zdrowie publiczne: promocja zdrowia, prewencja, badania przesiewowe, higiena oraz bezpieczne zdrowotnie warunki pracy i życia.

– Opieka zdrowotna: podstawowa, specjalistyczna i szpitalna oraz ratownictwo.

– Opieka długoterminowa (LTC).

– Rehabilitacja: podtrzymywanie zdrowia i sprawności osób po przebytych chorobach i z uszczerbkami na zdrowiu.

– Opieka społeczna: zintegrowane działania opiekuńcze, leczniczo-rehabilitacyjne i socjalne.

– Opieka paliatywna.

Do sektora zdrowotnego w szerokim zakresie wlicza się też działania polegające na kształceniu specjalistycznych zasobów pracy (kadry medycznej) oraz naukowe badania medyczne. Ponadto uwzględnia się produkcję leków i materiałów medycznych oraz ich dystrybucję, a także produkcję, dystrybucję oraz obsługę sprzętu medycznego.

Wymienione działania mają różną wagę w systemach zdrowotnych poszczególnych krajów. Jednak zawsze dominuje w nich opieka zdrowotna, zwana medycyną naprawczą, adresowana do osób chorych. Mimo że *policy makers* na ogół mają świadomość, iż promocja zdrowia oraz działania zapobiegawcze dają w długim okresie pozytywne efekty nie tylko zdrowotne, ale także kosztowe, to zawsze interwencje terapeutyczne mają przewagę w bieżących decyzjach o alokacji środków. Tym niemniej podejmowane są stale – i w wielu krajach z pozytywnym skutkiem – wysiłki nad wzrostem realnego znaczenia zdrowia publicznego. Wysiłki te wspierane są przez organizacje międzynarodowe (głównie WHO), Bank Światowy oraz Unię Europejską.

[1] Artykuł stanowi skróconą wersję opracowania przygotowanego do publikacji w fundacji naukowej CASE, *Polityka społeczna a rozwój Polski*.

Ogląd działań zdrowia publicznego w Polsce[2] pozwala sformułować tezę, że ten dział ochrony zdrowia systematycznie traci na znaczeniu i nie jest przedmiotem dostatecznej koordynacji w decyzjach krajowych. Podejmowanych działań z tego zakresu jest coraz mniej (np. w 2000 r. realizowano 56 zdrowotnych programów krajowych, w 2004 r. już tylko kilkanaście), a środki na nie są coraz niższe[3]. Z budżetu centralnego oraz jednostek samorządów terytorialnych przeznacza się zaledwie kilka procent całej sumy wydatkowanej na ochronę zdrowia i wskaźnik ten jest każdego roku niższy. Do finansowania programów profilaktycznych włączył się więc Narodowy Fundusz Zdrowia (NFZ), który jednak jako fundusz ubezpieczeniowy powinien koncentrować się raczej na zadaniach opieki zdrowotnej (medycyny naprawczej), czyli związanych z wystąpieniem ryzyka indywidualnego – choroby.

Programy zdrowia publicznego są realizowane przez szeroki zakres podmiotów spoza sektora medycznego. Szczególne znaczenie mają tu edukacja oraz media. W Polsce podmioty te włączają się w sposób wysoce ograniczony. Irytujący jest na przykład fakt, że media publiczne koncentrują się na natrętnych reklamach leków[4], nawet o niezbadanej skuteczności medycznej, zamiast równie intensywnie zająć się przygotowaniem i edycją programów zachowań prozdrowotnych.

W ostatnim okresie wiele uwagi poświęca się opiece długoterminowej, którą wyłącza się z opieki zdrowotnej. Zgodnie z definicją zaproponowaną przez OECD, opieka długoterminowa różni się tym od medycyny naprawczej i rehabilitacji, że usługi zdrowotne skierowane są do osób trwale chorych, którym nie zapewni się wyzdrowienia, lecz pomaga żyć z chorobą. W polskich realiach opieka długoterminowa nie jest instytucjonalnie jednoznacznie wyodrębniona. Jej znaczna część sprawowana jest w ramach podstawowej opieki zdrowotnej (POZ), a także przez szpitalnictwo oraz opiekę społeczną i pomoc społeczną.

---

[2] Sporządzony na potrzeby *Health and Living Conditions Network in the Observatory on the Social Situation*: S. Golinowska, A. Sowa: *Report on public health and health inequalities – Poland*, [in:] *Report on health status and living conditions in the European Union and candidate countries*, LSE, London, 2005, memo.

[3] Zob.: *Zielona księga finansowania ochrony zdrowia w Polsce*, raport przygotowany pod kierunkiem S. Golinowskiej, Ministerstwo Zdrowia, Warszawa 2004.

[4] W raportach międzynarodowych dotyczących krajów transformacji podnoszono także problem dopuszczania w mediach publicznych reklam produktów szkodliwych dla zdrowia, przede wszystkim papierosów (np. V. S. Steines: *A Health Sector Strategy for the Europe and Central Asia Region*, The World Bank, Washington D.C. 1999).

Sytuacja zdrowotna populacji a system ochrony zdrowia

W ochronie zdrowia pojawiła się w Polsce dość interesująca tendencja, charakterystyczna dla wcześniejszych faz rozwoju krajów wyżej rozwiniętych. Polega ona na pewnej poprawie statusu zdrowotnego populacji w warunkach istotnego niedorozwoju instytucjonalnego systemu ochrony zdrowia. Podstawowe wskaźniki zdrowotności społeczeństwa polskiego uległy w latach dziewięćdziesiątych, po kryzysowym początku okresu transformacji[5], zauważalnej statystycznie poprawie. Wzrosło przeciętne trwanie życia, zmniejszyły się wskaźniki umieralności niemowląt i zmniejszyła się zachorowalność na podstawowe choroby cywilizacyjne – układu krążenia, ale jeszcze nie na choroby nowotworowe. Na tej podstawie formułowane są nawet tezy, że skoro jest dobrze, to nie ma potrzeby więcej inwestować w ochronę zdrowia.

Tymczasem tendencja poprawy jest dopiero początkiem drogi przy ciągle bardzo dużej różnicy między wskaźnikami zdrowotności Polski i starych krajów Unii Europejskiej. Ponadto tendencja ta nie jest wynikiem funkcjonowania systemu. Ogólna poprawa zaopatrzenia, większa dostępność żywności, nowoczesnych leków oraz technologii medycznych (szczególnie diagnostyka i kardiologia), moda na zdrowy styl życia i zmiana struktury wypijanego alkoholu, zmniejszenie palenia, a także poprawa sytuacji ekologicznej, zaowocowały korzystnymi trendami przeciętnego statusu zdrowotnego populacji. Natomiast to nie funkcjonowanie opieki zdrowotnej przyczyniło się do tego. Służba zdrowia zajmuje się bowiem przede wszystkim medycyną naprawczą i swoje działania adresuje do osób, które mają już ze zdrowiem kłopoty. Decyduje o jakości życia osób dotkniętych chorobą. Jak stale przypomina prof. Wysocki, wpływ systemu ochrony zdrowia na kondycję zdrowotną populacji ocenia się tylko na około 15%. Zasadniczy wpływ (około 50%) mają czynniki środowiskowe i następnie genetyczne[6].

Raporty poświęcone sytuacji zdrowotnej w krajach postkomunistycznych w latach 90., analizujące zarówno przyczyny wzrostu umieralności związane z chorobami układu krążenia na początku dekady lat 90., jak i spadku w drugiej połowie dekady i na początku następnej, akcentują rangę różnych czynników, chociaż zawartość listy jest ta sama. Z jednej strony zwraca się uwagę na dietę, styl życia i stan środowiska naturalnego. Choroby związane z piciem alkoholu i pale-

---

[5] ICDC Unicef, *Crisis in Mortality, Health and Nutrition*, "*Economies in Transition Studies*", Regional Monitoring Report No 3, Florence 1994.

[6] Zob.: *Monitoring oczekiwanych efektów realizacji Narodowego Programu Zdrowia*, Państwowy Zakład Higieny, Warszawa 2004 oraz *Monitoring oczekiwanych efektów realizacji Narodowego Programu Zdrowia,* Suplement, Państwowy Zakład Higieny, Warszawa 2005.

niem papierosów podkreślane są jako zasadnicze przyczyny przedwczesnej umieralności mężczyzn w Rosji oraz innych krajach Europy Wschodniej[7].Tak więc warunki, które sprzyjają piciu i paleniu (dodatkowo np. reklama papierosów prowadzona w pierwszym okresie transformacji)[8] i działania promocyjno-prewencyjne (podejmowane na większą skalę dopiero w drugiej połowie lat 90.) wymieniane były najczęściej na czele listy. Z drugiej strony, w środowisku klinicystów częściej podkreśla się postęp w diagnostyce, dostęp do nowych technologii medycznych (w przypadku chorób układu krążenia – kardiologia interwencyjna i kardiochirurgia) oraz leków (wzrost przyjmowania statyn) i podjęcie programów nastawionych na usprawnienie ratownictwa medycznego w nagłych stanach chorobowych oraz rozwój programów rehabilitacyjnych. Zmniejszenie wskaźnika umieralności na choroby układu krążenia w Polsce przypisywane jest w istotnym stopniu właśnie czynnikom medycznym[9].

Priorytety zapisane w Programie Zdrowia na lata 1996–2005 (zmodyfikowanego w 2000 r.), dotyczące prewencji chorób układu krążenia i uruchomione dla ich realizacji działania, zapewne mają swój istotny udział w osiągnięciu największej poprawy statusu zdrowotnego populacji – zmniejszeniu wskaźnika umieralności na te choroby, mimo że w stosunku do krajów zachodnich ciągle jesteśmy daleko. Jak wylicza to Państwowy Zakład Higieny (PZH) – brakuje nam około 17 lat, aby zbliżyć się do przeciętnego wskaźnika starych krajów Unii Europejskiej. Liczba zgonów na choroby układu krążenia, ciągle największego „zabójcę" w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, w przeliczeniu na 100 tys. osób wynosi w Polsce 446,2, a w krajach starej Unii – 263,3. Na rysunku zamieszczonym obok widoczny jest dystans krajów Europy Środkowej i Wschodniej do starych krajów Unii Europejskiej oraz widać wyraźną tendencję poprawy w Polsce, jaka występowała w latach dziewięćdziesiątych.

---

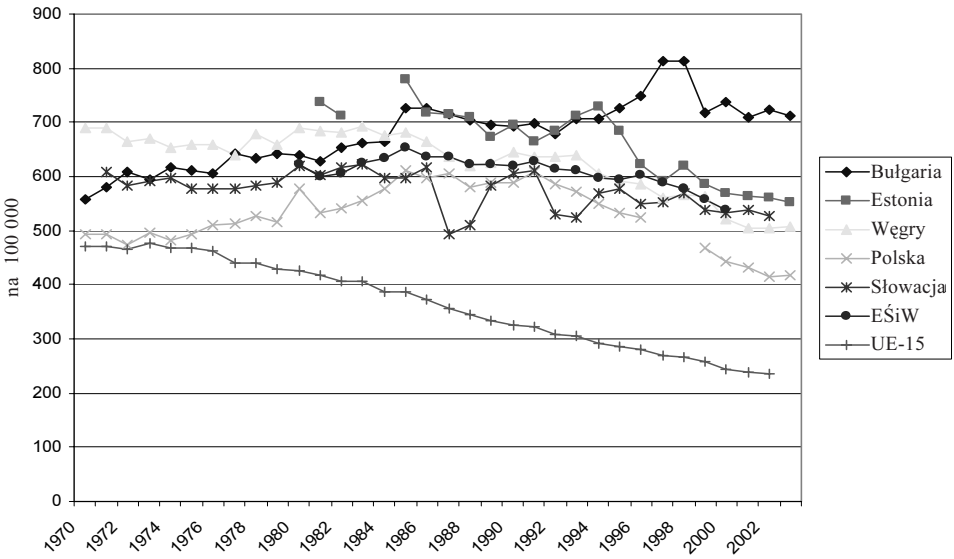
[7] Zob.: V. M. Shkolnikov, F. Mesle, J. Vallin: *Health crisis in Russia I. Recent trends in life expectancy and causes of death from 1970 to 1993*, [in:]"*Population"* 1996, No 8, 123-154.

[8] Zob.: V. S. Steines, op. cit.

[9] Zob.: W. Drygas: *Usprawnienie wczesnej diagnostyki i czynnej opieki nad osobami z ryzykiem rozwoju niedokrwiennej choroby serca*, [w:] P. Goryński, B. Wojtyniak, K. Kuszewski (red.): *Monitoring oczekiwanych efektów realizacji Narodowego Programu Zdrowia 1996–2005,* Suplement, Ministerstwo Zdrowia i Państwowy Zakład Higieny, Warszawa 2005.

Rysunek 1

Standaryzowany współczynnik umieralności spowodowanej chorobami układu krążenia, wybrane kraje EŚiW, lata 1970–2003



•ródło: Golinowska, Sowa, Topór-Mądry, 2005.

•ródła finansowania

Dychotomiczny podział dóbr na prywatne i publiczne, zaproponowany przez Samuelsona i operacjonalizowany przez Musgrave'ów, w wypadku ochrony zdrowia nie jest w prosty sposób do zastosowania, ponieważ zdrowie oraz opieka zdrowotna – to są najczęściej dobra zarówno publiczne, jak i prywatne, czyli tzw. dobra mieszane. W wypadku dóbr mieszanych wskazanie odpowiedzialności za finansowanie nie jest więc wprost do wywiedzenia z teorii. Jednak coraz częściej odwołujemy się do niej, aby jakoś poradzić sobie z tym problemem, szczególnie w sytuacji krajów biedniejszych, gdy mamy do czynienia z silnym ograniczeniem budżetowym w sferze finansów publicznych[10]. Przy bardziej uważnym i pogłębionym spojrzeniu możemy wykazać publiczny charakter wielu dóbr produkowa-

[10] Por.: X. Liu, S. O'Dougherty: *Paying for Public Health Services: Financing and Utilization*, [in:] A. S. Preker, J. C. Langenbrunner (eds.): *Spending Wisely. Buying Health Services for the Poor,* The World Bank, Washington D.C., 2005.

nych w sektorze zdrowotnym. Takie dobra znajdujemy przede wszystkim w tym, co nazywamy zdrowiem publicznym: promocja zdrowia, prewencja, badania przesiewowe, ochrona przed chorobami zakaźnymi, higiena i zdrowotnie bezpieczne środowisko w miejscu pracy i życia. Usługi zdrowia publicznego są adresowane do całej populacji lub jej określonych grup i są najczęściej finansowane z podatków ogólnych, czyli z przychodów budżetowych.

Bardziej prywatny charakter mają usługi opieki zdrowotnej, czyli dobra produkowane w ramach medycyny naprawczej. Choroba dotyczy indywidualnego człowieka i w systemie pojawia się on jako pacjent. Jako że choroby są różne i koszty bywają bardzo wysokie, to w cywilizowanym świecie funkcjonują instytucje ubezpieczenia zdrowotnego, zabezpieczające przed dochodowymi następstwami wysokich kosztów leczenia. W jednych krajach są to przede wszystkim społeczne ubezpieczenia zdrowotne[11], w których państwo przymusza do oskładkowania się na okoliczność wystąpienia choroby i kontroluje efektywność alokacji oraz zarządzania. W innych krajach są to bardziej ubezpieczenia prywatne, gdzie rynek instytucji ubezpieczeniowych jest głównym regulatorem zabezpieczenia przed finansowymi skutkami choroby.

Wskazanie kryterium podziału ubezpieczenia zdrowotnego na część społeczną i prywatną ze względu na wskazanie odpowiedzialności finansowej jest już znacznie trudniejsze do argumentacji w kategoriach teoretycznych. W grę wchodzi tu raczej system wartości politycznych i społeczna tradycja danego kraju. Mimo to coraz częściej znaleźć można argumenty za wprowadzeniem czy utrzymaniem istotnego zakresu ubezpieczeń społecznych ze względu na udowodnioną empirycznie zawodność rynku w sektorze zdrowotnym. Gdy po jednej stronie transakcji rynkowej mamy do czynienia z partnerem wyraźnie słabszym (ubezpieczonym i pacjentem), słabiej poinformowanym i z cechami, które trudno zmienić, np. osobą starszą czy niepełnosprawną, to nie jest możliwe uzyskanie satysfakcjonującego redystrybucyjnie rozwiązania (z wyrównanym dostępem do usług zdrowotnych) bez interwencji publicznej w ten proces. Zainteresowanie sektora prywatnego ubezpieczeniami dla grup największego ryzyka zdrowotnego bez wyraźnej motywacji finansowej, finansowanej ze środków publicznych, jest bowiem bardzo ograniczone.

W świetle powyższej argumentacji największym problemem ekonomicznym w sektorze zdrowotnym jest nie tyle zwiększanie udziału finansowania i zarzą-

[11] Publiczna opieka zdrowotna bywa finansowana z podatków ogólnych i jest częścią budżetu państwa. Jednak najbardziej znany przykład tego podejścia – NHS w Wielkiej Brytanii – to wprawdzie rozwiązanie budżetowe, ale NHS jest wyraźnie zarysowany podatkowo i wyodrębniony instytucjonalnie.

dzania prywatnego przez przesuwanie ubezpieczonych do prywatnego sektora ubezpieczeniowego (to wynika raczej z nacisku grupy interesów ubezpieczeniowych, wchodzących na nowy rynek usług), co doprowadzenie do efektywniejszego zarządzania w sektorze społecznym (publicznym). Potrzeba lepszego rządzenia odnosi się do sektora publicznego w całości, zarówno części budżetowej, jak i ubezpieczeniowej. Jednak uzyskanie wyższej efektywności rządzenia w państwach młodej demokracji oraz społecznie zróżnicowanych okazuje się procesem długotrwałym i trudnym.

Ubezpieczenia zdrowotne wprowadzano w latach 90. we wszystkich krajach Europy Środkowej i Wschodniej, z wyodrębnieniem funduszu tworzonego ze składek pracujących (*pay roll tax*), w miejsce zintegrowanego finansowania budżetowego. Wprowadzenie ubezpieczenia zdrowotnego następowało stopniowo: najwcześniej na Węgrzech – już w 1990 r., a w Bułgarii i Polsce dopiero w końcu lat 90.

Wyniki analiz finansowania ochrony zdrowia w krajach postkomunistycznych pokazują, że system ubezpieczenia zdrowotnego przyniósł w pierwszych latach relatywny wzrost finansowania sektora zdrowotnego. Ocenia się, że o 1-2 punkty wzrósł udział wydatków na ochronę zdrowia w PKB w krajach, które wprowadziły ubezpieczenia zdrowotne na początku lat dziewięćdziesiątych[12]. Trzeba przy tym jednak pamiętać, że wzrost udziału wydatków dokonał się w okresie transformacyjnego kryzysu, kiedy spadek PKB dochodził do 20%. To oznaczało *de facto* obniżenie realnych wydatków, przede wszystkim w odniesieniu do wydatków publicznych.

Wprowadzenie ubezpieczenia zdrowotnego spowodowało, że dostęp do świadczeń zdrowotnych został ograniczony do osób ubezpieczonych (pracujących i otrzymujących pieniężne świadczenia społeczne, zastępujące dochody z pracy, oraz ich rodzin). Nie wszyscy mieszkańcy danego kraju mogli więc korzystać, jak dawniej, bezpłatnie z usług zdrowotnych. Poza systemem ubezpieczeń znalazły się w pierwszym rzędzie grupy pozostające trwale poza rynkiem pracy, a w tym niekiedy romska mniejszość etniczna, np. w Bułgarii, wśród której trwałe zatrudnienie nie było zbyt powszechne. Problemem okazało się także uzyskanie ubezpieczenia zdrowotnego dla osób, które mają trudności z wejściem na rynek pracy, np. absolwenci. Bezrobocie młodzieży jest bowiem bardzo poważną kwestią społeczną krajów transformacji, a szczególnie w Polsce.

---

[12] Por.: E. Goldstein, A. S. Preker, O. Adeyi, G. Chellaraj: *Trends in Health Status, Services and Finance. TheTransition in Central and Eastern Europe*, The World Bank, Washington D.C., 1996.

Opinia o wprowadzeniu ubezpieczenia społecznego nie była jednoznacznie korzystna. Wejście pacjenta do sektora zdrowotnego wymagało za każdym razem przedstawienia dowodu poświadczającego posiadanie ubezpieczenia. Ludzie starsi, nieprzyzwyczajeni do tego, odbierali to jako restrykcję i wprowadzenia ubezpieczeń zdrowotnych nie traktowali jako dobrego kroku reformy. Taka opinia szczególnie silnie występowała w Polsce, prowadząc do zgłoszenia postulatu przejścia na system finansowania (*funding*) z podatków ogólnych[13], który podchwycony został przez opozycyjnych polityków i był w 2005 r. prezentowany w ich programach wyborczych (PiS). Natomiast w środowisku medycznym wprowadzenie ubezpieczenia zdrowotnego traktowano jako niezbędny warunek przejrzystości finansowania ochrony zdrowia, a jednocześnie jako podstawę do podjęcia działań racjonujących dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej (definiowanie pakietu świadczeń ubezpieczeniowych) i wprowadzenie ubezpieczeń dodatkowych (na świadczenia poza pakietem).

Trudny rynek pracy w krajach transformacji, podejmujących masowe działania restrukturyzacji gospodarczej, stał się głównym źródłem kurczenia się przychodów funduszy ubezpieczenia zdrowotnego. Do finansowania ochrony zdrowia włączyły się władze terenowe, a przede wszystkim dynamicznie zaczęły wzrastać opłaty indywidualne. Rządy w krajach Europy Środkowej i Wschodniej bronią się przed podnoszeniem składki ubezpieczenia zdrowotnego ze względu na wpływ tego kroku na wzrost pozapłacowych kosztów pracy. W jednych krajach obawy te prowadzą do zmniejszenia składki, np. na Węgrzech, ale mają też miejsce podwyżki „ubezpieczeniowego podatku" (*payroll tax*), na przykład w Polsce realizowany jest stopniowy wzrost składki o 0,25 punktu. Zależy to istotnie od składki skalkulowanej w momencie startu. Na Węgrzech była to w 1996 r. składka bardzo hojna – 22%, a z kolei w Polsce ustanowiono ją na poziomie znacznie niższym – 7% (patrz tabela 1), co prowadziło do permanentnej nierównowagi finansowej w systemie. Obniżenie składki na Węgrzech dokonało się wraz z redukcją pułapu oskładkowania (*ceiling*).

Na uwagę zasługuje ewolucja organizacyjna ubezpieczeń zdrowotnych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej. W większości z nich – wzorem niemieckim – na początku transformacji tworzono wiele terenowych i (lub) branżowych fundu-

[13] *Propozycje zmian w polskim systemie zdrowotnym*, raport przygotowany pod kierunkiem C. W. Włodarczyka, Ministerstwo Zdrowia, Zespół ds. Systemowych Przekształceń w Ochronie Zdrowia, Warszawa 2004.

Tabela 1

Składka na ubezpieczenie zdrowotne – % płac brutto

Kraje	Składka na ubezpieczenie zdrowotne w momencie jej wprowadzenia	Składka na ubezpieczenie zdrowotne obecnie
Bułgaria	6,0	-
Estonia	13,0	
Polska	7,0	8,5 (2005 r.)
Słowacja	13,7	14,0
Węgry	22,0	14,0 (2002 r.)

•ródło: Golinowska, Sowa, Topór-Mądry, 2005 r.

szy o znacznym stopniu autonomii. Z czasem jednak samodzielność i samorządność została ograniczona i nastąpiła recentralizacja funkcji płatniczych[14].

Funkcjonowanie wielu płatników o znacznym stopniu autonomii utrudniało lub wręcz uniemożliwiało koordynację systemu ochrony zdrowia. Ponadto idea konkurencji miedzy płatnikami, dla której tworzono wiele funduszy, okazała się w praktyce całkowicie nierealna. Obecna recentralizacja nie oznacza centralizacji znanej z epoki centralnego planowania. Jest to bardziej utworzenie warunków do stosowania jednakowych zasad, do wzrostu możliwości racjonalnego gospodarowania środkami i sprawowania ogólnego nadzoru, niż bezpośrednie centralne zarządzanie.

Rewolucje organizacyjne w obecnej fazie rozwoju systemu ochrony zdrowia nie wydają się mieć większego uzasadnienia. Potrzebne jest natomiast ustalenie zasad finansowej odpowiedzialności: co z podatków ogólnych, co ze składki i jaka skala redystrybucji, a co indywidualnie?

[14] W Estonii już w 1994 r. powstała jedna Centralna Kasa Chorych, podlegająca Ministerstwu ds. Społecznych, a w ciągu lat 90. również inne funkcje zarządzania w systemie przeniesiono na poziom narodowy (planistyczno-programowe, nadzór sanitarny, promocja zdrowia,...). Na Węgrzech w 1998 r. zniesiono samorządowy charakter ubezpieczeń zdrowotnych, które tak funkcjonowały od 1993 r. Władze były wybierane przez organizacje partnerów społecznych (związki zawodowe oraz związki pracodawców). Obecnie działa Narodowy Fundusz Zdrowia, nadzorowany przez Ministerstwo Zdrowia i Ministerstwo Finansów. Na Słowacji początkowo powstało 13 ubezpieczeniowych funduszy zdrowotnych (*health insurance companies*), a następnie ich liczbę ograniczono do pięciu. W Polsce utworzono 17 kas chorych, które funkcjonowały tylko 4 lata. Od 2003 r. działa jeden fundusz – Narodowy Fundusz Zdrowia, który ma swoje regionalne oddziały. W Bułgarii w 1999 r. od razu utworzono fundusz centralny, który ma 28 funduszy regionalnych i 120 oddziałów lokalnych.

Poziom finansowania ochrony zdrowia

Na temat poziomu finansowania systemu ochrony zdrowia ciągle istnieją podzielone zdania, mimo że akurat nie jest to sprawa poglądów, lecz dostępu do informacji oraz znajomości faktów. Wprawdzie od dłuższego czasu powszechnie znane są niskie relacje wydatków publicznych i całkowitych do PKB: odpowiednio 4% i 6 %, ale wielu autorów przytacza argument, że wydatki te kontrolowane poziomem PKB na mieszkańca nie odbiegają *in minus* od występujących w krajach na tym samym poziomie zamożności[15]. Jednym słowem jesteśmy biedni i dlatego wydajemy mało na zdrowie.

W analizach bardziej szczegółowych zwrócono uwagę na kilka elementów, które jednak odróżniają Polskę od krajów podobnego trendu. Po pierwsze, Polska ma relatywnie znacznie wyższe całkowite wydatki społeczne kontrolowane poziomem PKB na mieszkańca i niższe na ochronę zdrowia. Oznacza to, że wśród celów społecznych wydatki na ochronę zdrowia mają niższy priorytet niż inne wydatki, mimo powszechnego deklarowania, że to zdrowie jest wartością indywidualnie i społecznie najcenniejszą.

Kolejna różnica polega na tym, że wzrost gospodarczy w Polsce nie znalazł przełożenia na wzrost publicznych wydatków na ochronę zdrowia. Podobna tendencja wystąpiła także w niektórych innych krajach postkomunistycznych[16], a w regionie Europy Środkowej dotyczy to jeszcze tylko Słowacji[17] i krajów bałtyckich.

Trzecia cecha specyficzna dla finansów sektora zdrowotnego w Polsce polega na tym, że niskie wydatki publiczne są rekompensowane relatywnie wysokimi wydatkami prywatnymi. Udział wydatków prywatnych w wydatkach całkowitych osiągnął skalę 35% i należy do najwyższych w rozszerzonej Europie.

Polski problem ze strukturą wydatków polega dodatkowo na tym, że przy niskich wydatkach publicznych, wydatki prywatne mają bardzo nieefektywną strukturę alokacji. Kierowane są przede wszystkim na zakup leków (ponad 60% środków gospodarstw domowych przeznaczanych na ochronę zdrowia)[18].

---

[15] Por. op. cit. w przyp. 12, a także: P. Mitra: *Towards Sustainable Social Sector Expenditures in the New Member Countries of the European Union*, Keynote presentation at an international conference on *Advancing Economic Growth: Investing in Health*, Chatham House, London, 2005, June 22-23.

[16] V. S. Steines, op. cit. w przyp. 4.

[17] Słowacy są jednak w lepszej sytuacji niż my i to nie tylko dlatego, że poziom PKB mają wyższy, ale także dlatego, że ich ochrona zdrowia przed wprowadzeniem w 2005 r. współpłacenia była finansowana w skali ponad 90% ze środków publicznych. Przestrzeń do zmian mają więc znacznie większą niż u nas, gdzie skala finansowania publicznego wynosi już tylko 65%.

[18] Por. *Zielona księga finansowania ochrony zdrowia...,* op. cit. w przyp. 3.

Spojrzenie na poziom finansowania od wewnątrz, a nie przez pryzmat porównań międzynarodowych, ukazuje w Polsce głęboką nierównowagę finansową systemu. Sporządzone szacunki strony przychodowej oraz kosztowej finansów ochrony zdrowia ukazują niezbilansowanie rozchodów z przychodami w skali od 3 mld do 6 mld zł, w zależności od szacunku oraz kompletności elementów rachunku, co dla górnej wartości przedziału stanowi 12% przychodów. W tym rachunku nie uwzględniono oczekiwań placowych kadry medycznej. Gdyby je uwzględnić, to skala niezbilansowania podwoiłaby się, dochodząc do poziomu 25% wartości przychodów.

Niezbilansowanie strony przychodowej z kosztami występuje w warunkach wzrostu przychodów ze składki (w latach 2002–2006 realizowany jest program wzrostu składki w skali 0,25 punktu rocznie). Gdyby tylko brać pod uwagę ten fakt, to trudno byłoby spodziewać się występowania tak znacznej skali nierównowagi. Analiza przychodów wskazuje jednak na kurczenie się finansowania ochrony zdrowia ze źródeł budżetowych (budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego) i przesuwanie zadań o charakterze ogólnopublicznym do Narodowego Funduszu Zdrowia. Dynamicznie także wzrasta finansowanie z dochodów indywidualnych ludności.

Tabela 2

•ródła finansowania ochrony zdrowia i ich poziom w Polsce i wybranych krajach EŚiW w porównaniu z danymi przeciętnymi dla starych krajów UE, 2002 r.

Kraje	Wydatki całkowite *per capita* (w USD)	Udział w PKB	Udział ubezpieczenia zdrowotnego	Udział finansowania budżetowego	Udział finansowania prywatnego
Bułgaria	214	4,7	10,0 (2000 r.)	70,0	20,0
Estonia	559	5,5	65,6	10,7	23,7
Polska	558	6,2	57,0 (2003 r.)	8,2	35,0
Słowacja	698	5,8	85,9	3,2	10,9
Węgry	911	6,8	71,6 (2000 r.)	12,2	16,2
EŚiW	539	5,6	-	-	-
UE-15	2323	9,0	-	-	-

•ródło: Golinowska, Sowa, Topór-Mądry, 2005 r.

Niezbilansowanie przychodów z kosztami prowadzi do zjawisk, które wpływają na ogromne trudności w funkcjonowaniu ochrony zdrowia. Z jednej strony prowadzi to do zadłużania się placówek, z drugiej – do postępującej dekapitalizacji infrastruktury, a z trzeciej – do zaniżania wynagrodzeń personelu medycznego, wpływając destrukcyjnie na jego postawy wobec instytucji systemu (wieloetatowość, korupcja i eksploatacyjne traktowanie placówki publicznej), a niejednokrotnie także wobec pacjentów.

Zasoby systemu

O jakości funkcjonowania systemu oraz jego efektach medycznych w ogromnym stopniu decyduje jakość zasobów; we współczesnym świecie nie tylko kadry medycznej, lecz także infrastruktury technicznej i sprzętu medycznego, które pozwalają na szybką i trafną diagnozę, warunkującą sukces w terapii.

Kadra medyczna

Lekarze w Polsce mają o sobie opinię, że są profesjonalnie tak dobrzy, jak kadra najwyżej rozwiniętych krajów zachodnich[19]. Trudno tę opinię potwierdzić bądź jej zaprzeczyć, ponieważ nie są znane badania na ten temat. Istotne wątpliwości co do tej dobrej opinii można by mieć wobec lekarzy opieki podstawowej, których nienajlepsze efekty pracy stanowią jedną z przyczyn dominacji lecznictwa stacjonarnego, dodatkowo zwiększonego w wyniku reformy 1999 r.

Istotnym problemem polskiego systemu ochrony zdrowia jest także niskie nasycenie kadrą medyczną, decydujące o dostępności do usług zdrowotnych. W tej dziedzinie funkcjonuje sporo mitów, które fałszywie kształtują opinię społeczną i polityków, zagrażając bezpieczeństwu systemu zdrowotnego kraju.

Liczba lekarzy w Polsce jest relatywnie niska (przeciętnie 220 lekarzy na 100 tys. mieszkańców, co jest wskaźnikiem niższym nie tylko niż przeciętnie w starych krajach Unii Europejskiej, ale także niższym niż przeciętnie w krajach Europy Środkowej i Wschodniej – patrz tabela 3), a w odniesieniu do lekarzy dentystów sytuujemy się na ostatnim miejscu w rozszerzonej Europie. Wskaźnik praktykujących dentystów na 100 tys. mieszkańców wynosi w Polsce 30, a np. w porównywalnej Słowacji – 70. Od 1996 r. liczba dentystów obniżyła się w Polsce prawie o 50%, natomiast wzrosła w tym okresie liczba farmaceutów: z 40 w 1990 r. do 57 na 100 tys. osób w 2000 r.

[19] Niejednokrotnie takie tezy formułuje przewodniczący Krajowej Izby Lekarskiej.

Tabela 3

Personel medyczny – wskaźnik na 100 tys. mieszkańców, 2002 r.

Kraje	Lekarze	Dentyści	Pielęgniarki
Bułgaria	352	78	363
Estonia	314	79	642
Polska	220	30	490
Słowacja	322	70	710
Węgry	319	48	855
EŚiW	250	41	656
UE	356	66	818

•ródło: WHO 2004, *Health Care Systems in Transition for relevant countries*, OECD 2004.

Szczególnie niskie jest w Polsce nasycenie kadrami pielęgniarskimi. Nie jest to problem odosobniony. Niedobór pielęgniarek jest problemem od pewnego czasu powszechnie występującym w krajach wysoko rozwiniętych. Przyczyną tej tendencji jest nie tylko słaba reakcja systemu edukacyjnego na wzrost popytu na usługi tej grupy zawodowej, lecz także relatywnie trudniejsze warunki pracy niż w innych zawodach oraz ograniczone możliwości rozwoju kariery zawodowej. Liczne raporty medyczne wskazują, że deficyt kadr pielęgniarskich może stać się najpoważniejszym zagrożeniem jakości opieki zdrowotnej. W odpowiedzi na te ostrzeżenia podejmowane są w wielu krajach działania zachęcające do kształcenia pielęgniarek oraz opracowywane nowe koncepcje zarządzania personelem medycznym, czyniące pracę pielęgniarską bardziej atrakcyjną zarówno pod względem finansowym, jak i możliwości rozwoju kariery.

Polska osiąga zaledwie 50% europejskiego poziomu zatrudnienia pielęgniarek i ciągle następuje tu spadek (od 1996 r. o kilkanaście procent). Zmniejszenie zatrudnienia dotknęło szczególnie sektor publiczny i to w skali znacznie większej niż planowano w okresie wdrażania reformy 1999 r. Wraz ze spadkiem zatrudnienia nastąpiło radykalne ograniczenie kształcenia pielęgniarek. W latach 1994–2000 liczba absolwentów szkół pielęgniarskich obniżyła się siedmiokrotnie (z około 14 tys. do około 2 tys. osób). Pod wpływem raportu ekspertów Unii Europejskiej z 2002 r., ostrzegającego Polskę przed negatywnymi skutkami ograniczenia kształcenia pielęgniarek, w 2003 r. podjęte zostały decyzje sprzyjające ilościowej i jakościowej poprawie ich kształcenia[20].

[20] M. Kózka: *Uwarunkowania systemu kształcenia pielęgniarek w Polsce a zapotrzebowanie na usługi zdrowotne*, [w:] „Zeszyty Naukowe Ochrony Zdrowia. Zdrowie Publiczne i Zarządzanie", tom II, 2004.

Jeśli w Polsce dokonają się zmiany organizacyjne polegające na przesunięciu prac administracyjnych od lekarzy do personelu pielęgnacyjnego, jak to ma miejsce od lat w krajach zachodnich, to przy wzroście potrzeb pielęgnacyjnych ze strony populacji – na skutek procesu starzenia się, deficyt personelu pielęgniarskiego może być bardzo duży. Jednocześnie w Polsce nadal silnie mogą działać czynniki motywujące pielęgniarki do wyjazdów do pracy w „starzejących się" krajach Europy Zachodniej. Nie tylko niskie płace, ale też nierespektowanie ładu płacowego w ochronie zdrowia oraz ciągnące się latami konflikty w związku z wynagradzaniem pielęgniarek, nie sprzyjają bowiem budowaniu w Polsce optymistycznej ścieżki kariery w tym zawodzie.

Zasoby materialne

W opinii publicznej funkcjonuje teza o znacznych przerostach w dziedzinie zasobów szpitalnych w porównaniu ze standardem europejskim. Teza ta jest ogólnie prawdziwa i dotyczy większości krajów postkomunistycznych. Lokalizacja i liczebność lecznictwa stacjonarnego ukształtowana została w poprzednim okresie i uwzględniała także kryteria doktryny wojennej Układu Warszawskiego. W Polsce zaowocowało to znaczną koncentracją obiektów szpitalnych w województwach zachodnich, a szczególnie Dolnego Śląska. Problemem polskiej sieci szpitalnej jest więc nieoptymalna lokalizacja i struktura działalności. Jednak nawet z tą spuścizną wskaźniki polskie są znacznie niższe niż przeciętnie w krajach regionu, a także nawet nieco niższe niż przeciętnie w starych krajach UE (patrz tabela 4).

Tabela 4

Łóżka szpitalne i wskaźniki efektywności wykorzystania bazy szpitalnej, 2002 r.

Kraje	Łóżka szpitalne na 100 tys. mieszkańców	Przyjęcia do szpitala na 100 mieszkańców	Przeciętna długość pobytu (ALS) – w dniach	Stopa wykorzystania (w %)
Bułgaria	650	14,8	10,7	64,1
Estonia	595	17,2	6,9	64,6
Polska	557	17,5	8,5	77,8
Słowacja	768	18,1	8,8	77,0
Węgry	783	22,9	6,9	66,2
EśiW	679	18,3	9,9	72,6
UE-15	599	18,4	9,7	77,6

•ródło: WHO 2004, *Health Care Systems in Transition for relevant countries*, OECD 2004.

Ponadto w okresie transformacji, gdy struktury administracji państwowej uległy znacznej decentralizacji i samorządy terytorialne uzyskały znaczny stopień władztwa na swoim terytorium, polityka w odniesieniu do posiadanej infrastruktury usług socjalnych zaczęła podlegać także innym kryteriom. Szpitale – to nie tylko miejsce świadczenia usług zdrowotnych, ale często jeden z poważniejszych regionalnych czy lokalnych pracodawców oraz źródło prestiżu. Restrukturyzacja sieci szpitalnej dokonana z perspektywy kraju okazała się bardzo trudna do uzgodnienia.

Reforma 1999 r. przyczyniła się natomiast do pewnej restrukturyzacji wewnątrzszpitalnej (oddziałów), jednak jej kierunki nie były takie, jakich pożądano. Motywacje, które tkwiły w metodach finansowania szpitali nie były dobrze ukierunkowane. W rezultacie – błędne sygnały zawarte w kontraktach kas chorych ze szpitalami lub ich brak nie doprowadziły do ukształtowania pożądanej struktury oddziałowej[21]. Natomiast wskaźniki efektywności wykorzystania bazy szpitalnej, takie jak przeciętny czas pobytu oraz obłożenie łóżek szpitalnych, nie są w Polsce najgorsze.

Ogromnym problemem funkcjonowania palcówek ochrony zdrowia w Polsce jest przeciętnie bardzo niska i jednocześnie zróżnicowana jakość infrastruktury technicznej i wyposażenia w sprzęt medyczny. Infrastruktura techniczna ochrony zdrowia nie jest przedmiotem koordynacji, a wskazane źródła jej finansowania nie są realne do efektywnego użycia ze względu na brak instrumentów u wskazanych podmiotów, czyli organów założycielskich (jednostki samorządu terytorialnego). W konsekwencji jakość infrastruktury jest niska, a w skrajnych wypadkach zagraża bezpieczeństwu pacjentów. Wyposażenie w aparaturę wysokospecjalistyczną jest wprawdzie przeciętnie nieco lepsze, ale nasycenie jest bardzo nierównomierne i w wielu wypadkach wysoce nieracjonalne. Obszar infrastruktury technicznej oraz wyposażenia w sprzęt medyczny jest w sektorze zdrowotnym wyjątkowo zaniedbany, wymagający pilnych prac koncepcyjno-porządkujących, uwzględniających zarówno rachunek ekonomiczny, jak i bezpieczeństwo oraz dostępność dla pacjentów.

Rekomendacje

Naprawa systemu ochrony zdrowia nie może być tylko branżowym przedsięwzięciem środowiska medycznego. To musi być uzgodnione politycznie przed-

[21] Zob.: Ch. Sowada [w:] S. Golinowska, Z. Czepulis-Rutkowska, M. Sitek, A. Sowa, Ch. Sowada., C. Włodarczyk: *Opieka zdrowotna w Polsce po reformie*, CeDeWu Case, Warszawa 2002.

sięwzięcie narodowe, wsparte przez Unię Europejską. To przedsięwzięcie powinno objąć cztery grupy działań[22]:

– Przygotowanie i realizacja narodowego programu zdrowia publicznego.

– Przygotowanie zaplecza informacyjno-analitycznego do poprawy zarządzania w systemie ochrony zdrowia i stworzenie warunków do jego efektywnego funkcjonowania.

– Wprowadzenie profesjonalnych zasad zarządzania w systemie i poprawa rozwiązań organizacyjno-kompetencyjnych.

– Wdrożenie reformy polegającej na: wprowadzeniu koszyka świadczeń gwarantowanych, wprowadzeniu ubezpieczeń dodatkowych oraz dokonaniu zmiany metod finansowania świadczeniodawców.

Trzy pierwsze spośród wymienionych działań mają charakter z jednej strony poprawiających od strony programowo-instytucjonalnej funkcjonowanie systemu, a z drugiej – warunkujących dobre przygotowanie do wdrożenia reformy (działanie czwarte), która powinna się przyczynić do racjonalizacji zasad dostępu i do radykalnej poprawy efektywności w alokacji zasobów oraz zarządzania w skali placówek zdrowotnych.

Zwiększyć odpowiedzialność państwa za zdrowie publiczne

Zdrowie publiczne jest częścią systemu ochrony zdrowia, adresowaną do całej populacji lub do grup największego ryzyka zagrożenia chorobami. Jego działania polegają na promocji zachowań sprzyjających zdrowiu, na profilaktyce oraz na tworzeniu higienicznych oraz zdrowotnie bezpiecznych warunków naszego codziennego życia. Należą one do niezbywalnych funkcji państwa w każdym systemie politycznym.

Działania systemu ochrony zdrowia publicznego w Polsce uległy ogromnemu rozproszeniu i nikt ich nie monitoruje. Nie ma na ten temat wszystkich informacji, ale kilka oczywistych faktów zasługuje na uwagę. Po pierwsze – kończy się realizacja 10-letniego Narodowego Programu Zdrowia (NPZ), który wymaga oceny i przygotowania kolejnej jego edycji na dłuższy okres. Taki program mógłby stworzyć ramy innych programów i działań. Powinien być brany pod uwagę w przygotowaniu Narodowego Programu Rozwoju.

W Polsce jest zła tradycja niekoordynowania działań wielu podmiotów publicznych nawet na ten sam temat. Poza NPZ tworzone są ustawowe regulacje dotyczące zwalczania różnych chorób (ostatnio uchwalono ustawę o narodowym

[22] Przedstawione propozycje to wynik wielu analiz, które w ciągu ostatnich kilku lat zostały przeprowadzone w CASE oraz w Instytucie Zdrowia Publicznego Collegium Medicum UJ, a ostatnio przygotowano w tej sprawie raport koordynowany przez CASE – Doradcy.

programie zwalczania chorób nowotworowych). Jakie są relacje między zapisami ustaw o zwalczaniu różnych chorób a NPZ, między NPZ a innymi programami: krajowymi, resortowymi, regionalnymi, innych samorządów terytorialnych, instytutów badawczych i placówek zdrowotnych? Przy takim rozproszeniu działań i braku ich koordynacji nie wiadomo, czy są one trafne pod względem epidemiologicznym ani czy są efektywne kosztowo. Nie można przecież z góry założyć, że każde działanie z obszaru zdrowia publicznego jest zasadne. One też wymagają monitorowania i oceny (ewaluacji).

Zbudować profesjonalne zaplecze informacyjno-analityczne dla ochrony zdrowia

Kolejny problem funkcjonowania systemu ochrony zdrowia w Polsce dotyczy braku i (lub) słabości zaplecza informacyjno-analitycznego. Podstawowe analizy sporządzane są metodami skrzykiwania „pospolitego ruszenia". To nie jest metoda na profesjonalne zarządzanie. Zarządzanie skomplikowanym systemem ochrony zdrowia wymaga wiedzy, informacji, posiadania opracowanych licznych klasyfikacji, standardów i norm oraz umiejętności sporządzania analiz i prognoz. Informacje powinny obejmować świadczenia, jednostki chorobowe, koszty, świadczeniodawców i pacjentów.

Nowoczesny system ochrony zdrowia wymaga licznych potwierdzeń naukowych (EBM), oceny zastosowanych procedur i technologii (HTA), analiz farmakoekonomicznych i wielu innych. Tymczasem stworzenie takiego zaplecza było dotychczas albo kwestionowane, z wykorzystaniem argumentu przerostów administracyjnych, albo gdy jakieś instytucje powstawały, to ukształtowanie dostatecznie licznej i kompetentnej kadry napotykało przeszkody natury politycznej albo środowiskowej, albo po prostu nie było na to środków.

Koszty zaplecza informacyjno-analitycznego nie powinny, przy tak niskim finansowaniu, obciążać środków na opiekę zdrowotną. Jeżeli będą na to wskazane środki z tej samej puli co świadczenia, to takie zaplecze nie powstanie. Bieżące potrzeby leczenia pacjentów zawsze będą miały wyższy priorytet w stosunku do każdej instytucji typu „administracyjnego". Dlatego środki na ten cel muszą pochodzić spoza funduszy przeznaczanych na opiekę zdrowotną. Warto dokonać analizy takich możliwości ze środków zewnętrznych: różnych grantów (np. japońskiego, norweskiego, Banku Światowego), a przede wszystkim funduszy europejskich.

Poprawić zarządzanie w systemie ochrony zdrowia

Poprawa zarządzania w systemie ochrony zdrowia jest równie ważna na szczeblu rządowym (Ministerstwo Zdrowia, NFZ i inne agencje rządowe oraz resortowe), jak i na szczeblach niższych: regionalnych, lokalnych oraz każdej placówki i niejednokrotnie dotyczy spraw oczywistych. Warunki tej poprawy w sprawach oczywistych obejmują:

– Zabezpieczenie informacyjne niezbędne do zarządzania systemem; z jednej strony informacje o zasobach w systemie (kadry, sprzęt, stan infrastruktury), jego funkcjonowaniu (koszty według czynników kosztotwórczych), udzielanych świadczeniach, a z drugiej analiza potrzeb zdrowotnych oraz inne informacje o charakterze epidemiologicznym, stanie zdrowia populacji itd.

– Zabezpieczenie podstaw kadrowych (kształcenie) dla systemu i wprowadzenie racjonalnych zasad zarządzania zasobami ludzkimi (kadrą lekarską, pielęgniarską i personelem pomocniczym).

– Opracowanie i wprowadzenie w życie zasad racjonalnej lokalizacji placówek (sieć placówek) oraz standardów ich wyposażenia.

– Opracowanie i prowadzenie racjonalnej i odpowiedzialnej polityki lekowej[23] (w tym szczególnie refundacyjnej) państwa.

– Przygotowanie kompleksowej regulacji dotyczącej praw pacjenta i wskazanie warunków ich realizacji oraz sankcji w sytuacji ich nieprzestrzegania.

– Przygotowanie podstaw i zasad dialogu niezbędnego w sytuacjach sprzeczności interesów oraz konfliktów.

– Przygotowanie podstaw do zasadnej alokacji regionalnej (racjonalny i uzgodniony algorytm podziału środków).

– Stworzenie podstaw do analizy oceny jakości świadczeń medycznych.

– Wprowadzenie zasady przygotowywania i ogłaszania corocznego raportu dla społeczeństwa o stanie systemu zdrowotnego oraz kondycji zdrowotnej populacji.

Szczególnie ważna jest tu poprawa zarządzania zasobami ludzkimi. Chodzi o dobór kadr o odpowiedniej liczebności oraz kompetencjach, ich systematyczne kształcenie, tworzenie ścieżek awansu zawodowego oraz przyzwoite opłacanie. Oczywistą sprawą jest też posiadanie instytucji kontrolnych.

---

[23] Problemy i możliwe rozwiązania koncepcyjne dotyczące prowadzenia polityki lekowej przedstawiono w opracowaniu CASE – Doradcy, *Projekt reformy systemu ochrony zdrowia w Polsce*, Warszawa 2005, z udziałem autorskim Panosa Kanavosa z LSE.

Poprawa zarządzania obejmuje także rozwiązanie problemu bardziej skomplikowanego. Chodzi o zjawisko „rozmytej odpowiedzialności". Im bardziej system jest zdecentralizowany oraz im więcej w nim rozwiązań prywatnych i rynkowych, tym bardziej potrzebne jest wzmocnienie funkcji regulacyjnych oraz koordynacyjnych w zarządzaniu. Przy czym funkcje te nie mogą być realizowane prostymi metodami nakazowo-rozdzielczymi znanymi z planistycznej przeszłości. Metody stosowane obecnie wymagają znacznie większych umiejętności. Wyzwaniem jest na przykład tzw. opieka koordynowana[24].

Zarządzanie w sytuacji wielości instytucji i podziału pracy wymaga także właściwości bardziej podstawowej: kultury współpracy. Dotyczy to przestrzegania standardów procedur administracyjnych, przestrzegania zasady uzgodnień oraz konstruktywnego reagowania na ujawnione nieprawidłowości oraz problemy. Sprzyja temu tworzenie regulacji i dobrych praktyk współdziałania, odpowiednia motywacja oraz monitorowanie podejmowanych działań i ich skutków, a w każdym wypadku partnerski dialog. Tymczasem w praktyce dialog prowadzi się często przez media, nie przekazuje informacji, nie prowadzi standardowej korespondencji itp., a niezbędne działania realizuje powoli i z wielkim trudem. Grzechów w tej dziedzinie każdy urząd ma sporo. Jak więc nie stosując nakazów i rozdzielnictwa realizować zadania sprawniej i efektywniej?

Komisja Unii Europejskiej proponuje rządom krajowym metodę otwartej koordynacji, aby osiągać wspólne cele na szczeblu unijnym. Nieco wzmocniona metoda otwartej koordynacji powinna mieć też miejsce na szczeblu krajowym.

Do obszaru niezbędnych zmian w zarządzaniu należy też ograniczenie zjawiska odpowiedzialności rozmytej w odniesieniu do relacji między instytucjami sektora zdrowotnego a samorządami terytorialnymi. Wdrożone w 1999 r. reformy wprowadziły niespójność systemową, która przyczynia się do poważnych kłopotów w funkcjonowaniu placówek. Trójpoziomowe i niezależne od siebie samorządy terytorialne nie mają odpowiednich instrumentów do realizacji funkcji właścicielskich wobec placówek zdrowotnych. Nie mają środków ani na inwestycje, ani na restrukturyzację placówek, ani na ich oddłużenie. Nie mają też *know-how* w tej dziedzinie, a przede wszystkim motywacji do tworzenia racjonalnej sieci placówek z perspektywy krajowej, a co najmniej – regionalnej. Dlatego do rozważenia jest przekazanie tych funkcji wojewódzkim oddziałom NFZ, po uzyska-

[24] Opieka koordynowana oznacza, że rozwiązania instytucjonalno-finansowe w systemie umożliwiają uzyskanie pełnej informacji o jednostkach chorobowych, zastosowanych terapiach i kosztach w odniesieniu do konkretnej populacji ubezpieczonych, które następnie są stosowane w odpowiednio zaprogramowanym zarządzaniu.

niu przez nie większej autonomii[25] oraz przy odpowiednich zapisach dotyczących niezbędnego współdziałania z władzami samorządowymi. Ktoś musi przejąć tu odpowiedzialność za całość finansowania opieki zdrowotnej i profesjonalnie lepiej do tego przygotowany jest płatnik niż samorząd. Jest też mniej upolityczniony.

Reforma systemu ochrony zdrowia

Przez reformę systemu należy rozumieć radykalne zmiany, polegające na nowym określeniu źródeł finansowania przy zdefiniowaniu odpowiedzialności stron – uczestników systemu, zmianach metod finansowania świadczeniodawców oraz zmianach organizacyjno-kompetencyjnych instytucji zarządzających w systemie, prowadzących do osiągnięcia równowagi finansowej systemu, wyższej efektywności alokacji zasobów, rosnących efektów zdrowotnych populacji oraz większej satysfakcji pacjentów.

O tym, co przesądza o nazwaniu działań reformatorskimi, decyduje niekiedy skala zmian, a nie ich treść. W tym wypadku zwraca się uwagę na jedno i drugie. Ponadto trzeba wyróżnić reformę spośród innych zmian ze względu na potrzebę jej gruntownego przygotowania nie tylko pod względem analitycznym i regulacyjnym, ale także ze względu na potrzebę uzgodnień politycznych oraz promocji jej koncepcji w społeczeństwie. Należy też przyjąć, że reformowanie ochrony zdrowia nie jest jednorazowym aktem regulacyjnym, lecz procesem, który ma charakter otwarty. Na temat takiego charakteru reformy, wynikającego powszechnie z doświadczeń zagranicznych, niejednokrotnie pisał C. W. Włodarczyk[26].

[25] Problem dysfunkcji sektora zdrowotnego, jakie tworzy przekazanie samorządom terytorialnym na każdym szczeblu funkcji związanych z lokalizacją i inwestycjami placówek zdrowotnych, był przedmiotem szeregu analiz i propozycji, szczególnie w ramach projektu koordynowanego przez CASE – Doradcy (2005). Nie znajduje jednak dostatecznego zrozumienia i woli zmiany w kręgach polityczno-eksperckich ze względu na obawy ograniczenia kompetencji samorządów. Uznajemy jednak, że dysfunkcja w tej dziedzinie jest tak głęboka, że wymaga pilnej zmiany. Przy tym pragnę dodać, że pomysły likwidacji NFZ uważamy za nieracjonalne. Koordynacja funkcji płatniczych jest niezbędna. Miedzy innymi z powodu jej braku upadły kasy chorych. Wcześniej próbowały same sobie poradzić, tworząc Krajowy Związek Kas Chorych (KZKCh), ale nie znalazło to politycznego zrozumienia i w konsekwencji – akceptacji. (Por. *Opieka zdrowotna w Polsce po reformie,* op. cit. w przyp. 21). Związek został zlikwidowany.

[26] C. W. Włodarczyk: *Uniwersalny kłopot. Problemy reform zdrowotnych*, Wydawnictwo UJ Vesalius, Kraków 2003.

Kierunki reformy

Kierunki zmiany systemu ochrony zdrowia są w środowisku eksperckim oczywiste. To nie powinien być obszar jakichś cudownych i egzotycznych pomysłów. Dotychczasowe doświadczenia wielu krajów w reformowaniu systemu – a także doświadczenie polskie – i ich profesjonalne analizy wyznaczają te kierunki jednoznacznie. We wspomnianym opracowaniu w podtytule zapisano, że pożądane kierunki zmian sytuują się między racjonowaniem i racjonalnością. To oznacza, że projektowane zmiany w sektorze publicznym oznaczają regulację produkcji oraz dystrybucji świadczeń według jednoznacznie zdefiniowanych zasad i kryteriów: niezbędności, skuteczności medycznej oraz efektywności kosztowej. Zastosowanie tych kryteriów wymaga szeregu prac porządkujących (klasyfikacje procedur i interwencji medycznych) i analitycznych oraz odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych.

Pierwsze reformatorskie działanie dotyczy zdefiniowania odpowiedzialności państwa za zdrowie i udzielanie świadczeń zdrowotnych, czyli określenia koszyka świadczeń gwarantowanych. To wyznaczy obszar dla działań typu mieszanego (*private – public mix*) oraz odpowiedzialności indywidualnej. Trudność wyznaczenia tego koszyka polega na tym, że zastosowane kryteria muszą mieć charakter interdyscyplinarny: medyczno-ekonomiczno-społeczny oraz że wdrożenie takich kryteriów wymaga licznych i stale prowadzonych analiz skuteczności medycznej oraz efektywności kosztowej. To z kolei wymaga stworzenia odpowiedniego zespołu (agencji), w którym będzie miało miejsce trwałe współdziałanie w zakresie analiz medyczno-ekonomicznych.

Zdefiniowanie koszyka (pozytywnego) jest podstawą wyznaczenia obszaru dla prywatnego sektora w ochronie zdrowia. Prywatne ubezpieczenia powinny bowiem jednoznacznie zdefiniować przedmiot ubezpieczenia, czyli ryzyko, od którego się ubezpiecza.

W pracach nad projektowanymi zmianami systemu, podjętymi na wniosek ministra zdrowia na wiosnę 2004 r.[27], przyjęto koncepcję trzech grup świadczeń z rożnym udziałem finansowania publicznego i prywatnego (patrz tabela 5).

[27] Por. *Propozycje zmian w polskim systemie zdrowotnym,* op. cit. w przyp. 13.

Tabela 5

Zasady i udział finansowania publicznego i prywatnego w ramach różnych grup (koszyków) świadczeń

Koszyk	Zasady
Koszyk świadczeń gwarantowanych	– Odpowiedzialność finansowa spoczywa na publicznym płatniku. – Środki prywatne mogą być wykorzystane jedynie jako instrument ograniczania nadużywania świadczeń i marnotrawstwa zasobów. – Pierwszeństwo dla instrumentów nieobciążających pacjentów przy korzystaniu ze świadczeń i nagradzających oszczędne korzystanie ze świadczeń oraz zdrowy tryb życia.
Koszyk świadczeń rekomendowanych	– Partnerstwo publiczno-prywatne. – Środki publiczne jako uzupełniające źródło finansowania i aktywowane dopiero po wyczerpaniu prywatnych możliwości finansowania. – Środki prywatne jako podstawowe źródło finansowania. – Wspieranie finansowania prywatnego przez odpowiednie regulacje w prawie podatkowym.
Koszyk świadczeń ponadstandardowych	– Całkowita odpowiedzialność finansowa na środkach prywatnych. – Brak ulg i zwolnień podatkowych w związku z zakupem świadczeń ponadstandardowych lub polis zapewniających dostęp do takich świadczeń.

•ródło: Na podstawie op. cit. w przyp. 13.

Niejednokrotnie pada pytanie, czy w ramach koszyka świadczeń gwarantowanych powinno mieć miejsce współpłacenie ze strony pacjenta. Odpowiedź autorów jest tu raczej negatywna (postulowany jest koszyk skromniejszy, ale powszechnie dostępny), chociaż możliwe jest dopuszczenie wyjątków dla pokrywania ściśle określonych kosztów i na ogół dotyczących świadczeń pozamedycznych towarzyszących leczeniu. Każda decyzja o wprowadzeniu lub zmianach w zakresie bezpośredniej partycypacji pacjentów w kosztach leczenia powinna zostać poprzedzona dogłębną analizą możliwych implikacji, a szczególnie skutków dotyczących dostępności[28].

Drugie reformatorskie działanie dotyczy wprowadzenia nowoczesnych metod finansowania świadczeniodawców. Kierunkowo chodzi o wprowadzenie do opieki stacjonarnej metody znanej jako DRG (jednorodnych grup pacjentów). Ta metoda wymaga wielu prac przygotowawczych w zakresie analizy kosztów i two-

[28] Ch. Sowada: *Współpłacenie – szanse, zagrożenia i warunki szerszego zastosowania w systemie powszechnego społecznego ubezpieczenia zdrowotnego*, [w:] „Zeszyty Naukowe Ochrony Zdrowia. Zdrowie Publiczne i Zarządzanie", tom II, nr 1/2004.

rzenia standardów postępowania medycznego. Bardziej zaawansowane kraje pracowały nad tym ponad 10 lat. Polska może skorzystać z tych doświadczeń i pracować krócej, ale absolutnie nie można założyć, że stanie się to bez odpowiedniego przygotowania i stopniowego wdrażania. Akurat tutaj mamy już za sobą złe doświadczenia związane z nieprzygotowaniem i pośpiechem (finansowanie świadczeń rozpoczęte w 2003 r.), kompromitujące ten oczywisty kierunek reform.

Do rozważenia pozostaje stopniowe wprowadzanie rozwiązań organizacyjnych, odpowiadających zasadom tzw. opieki koordynowanej. Węgry już wprowadziły pilotażowy projekt opieki koordynowanej. W Polsce analizuje się eksperymenty tego rodzaju organizacji, wprowadzone w Zachodniopomorskiej (Słupsk) i Łódzkiej Kasie Chorych[29].

Wdrażanie reformy ochrony zdrowia

Wdrażanie reformy to równie skomplikowany proces, jak przygotowywanie kierunków zmian. Reformowanie bezwzględnie nie powinno szkodzić bieżącemu udzielaniu świadczeń. Ten aspekt niedostatecznie był uwzględniony w 1999 r., kiedy polska reforma była wprowadzana. Epidemia grypy zbiegła się wówczas z reorganizacją podstawowej opieki zdrowotnej, pozostawiając trwały ślad w podwyższonych wskaźnikach umieralności z pierwszego roku (kilku jego miesięcy) wdrażania lekarzy rodzinnych i kas chorych, co dodatkowo wpłynęło na negatywne oceny ówczesnej reformy.

Reforma powinna mieć wyznaczone etapy realizacji. Proces wdrożenia reformy ochrony zdrowia może mieć miejsce za 3-4 lata, gdy system będzie miał odpowiednie zaplecze informacyjno-analityczne, będzie lepiej zarządzany i gdy proces reformy zostanie profesjonalnie zaprogramowany, a do jego realizacji zostaną wyznaczeni reformatorzy oraz wskazane zostaną środki, które – jak wspomniałam – nie powinny być „zabierane" funduszom na opiekę zdrowotną. Na ten cel trzeba szukać środków dodatkowych.

Istotnym elementem procesu wdrożenia jest wcześniejsze przygotowanie konsultacji społecznych oraz uzgodnień politycznych. Na znaczenie tych elementów procesu w skutecznym zapoczątkowaniu wdrożenia wskazuje reforma systemu emerytalnego, która była nie tylko dobrze promowana, ale przede wszystkim uzgodniona politycznie. Z kolei kardynalnie złe doświadczenia pochodzą z ubiegłego roku (maj 2005 r.), kiedy uchwalano ustawę o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Ta konieczna regulacja stała się przedmiotem politycznej konkurencji między rządem a opozycją, doprowadzając do

[29] Kowalska: *Opieka koordynowana w ochronie zdrowia*, praca doktorska na Wydziale Nauk Ekonomicznych UW, Warszawa 2005.

uchwalenia zamiast ustawy coś porządkującej, ustawy *de facto* „rozdawniczej". W krajach dojrzałej demokracji przedmiotem decyzji parlamentarnej są propozycje już uzgodnione między zasadniczymi siłami politycznym kraju. Także u nas powinno się szybko do tego standardu doprowadzić!

Dofinansowanie systemu

Dofinansowanie ochrony zdrowia wymaga przede wszystkim zwiększenia środków publicznych. Ponieważ udział prywatnego finansowania jest już w Polsce bardzo wysoki, to w jego części potrzebne są rozwiązania ukierunkowane raczej na zmianę struktury alokacji, a nie na wzrost zakresu. Zmiana struktury alokacji wymaga radykalnego zmniejszenia nieformalnych dopłat oraz wprowadzenia rozwiązań obejmujących kompleksową i racjonalną politykę lekową. Istotne znaczenie dla zdefiniowania w sposób formalny zakresu prywatnego finansowania opieki zdrowotnej oraz współpłacenia ma wcześniejsze zdefiniowanie koszyka świadczeń gwarantowanych.

Publiczne środki – to środki ubezpieczenia zdrowotnego (NFZ) oraz środki budżetowe. Do 2007 r. realizowany jest wprawdzie program stopniowego wzrostu składki, ale jednocześnie NFZ finansuje rozszerzone zadania: programy zdrowia publicznego oraz w znacznej części procedury wysokospecjalistyczne. Natomiast budżet centralny oraz budżety jednostek samorządu terytorialnego przeznaczają na ochronę zdrowia coraz mniej swoich przychodów, a ich główna część – to środki przeznaczane na walkę z alkoholizmem. Na to bowiem powstał pieniądz „znaczony": z akcyzy na alkohol i z opłat za pozwolenia na sprzedaż alkoholu, czyli z tzw. korkowego. W tej sytuacji dofinansowanie systemu ochrony zdrowia wymaga nie tylko dalszego wzrostu składki, ale także jednoznacznego wskazania środków budżetowych na programy zdrowia publicznego, które jako zdrowotne zadania państwa wobec ludności, powinny być finansowane z podatków ogólnych.

Trzeba też zauważyć, że potrzeby zdrowotne ludności będą rosły w tempie nadzwyczajnym. Gwałtowne zmiany demograficzne, związane z wchodzeniem w starszy wiek pokolenia powojennego wyżu urodzeń (1947–1956), będą wymagały dostosowania po stronie podaży świadczeń, zarówno co do zakresu, jak i co do ich struktury: większy udział leczenia chorób chronicznych i opieki długoterminowej. W tej dziedzinie braki są znaczne. Skąd na to wziąć pieniądze? Nie dokona się tutaj poprawy wewnętrznymi przesunięciami. Także nie da się tych kosztów całkowicie przerzucić na barki chronicznie chorych i starszych oraz ich rodzin.

Koszty opieki zdrowotnej będą wyższe także dlatego, że nie da się już utrzymać niskiego opłacania kadry medycznej. Otwarty rynek pracy, przy wysokim

popycie na zawody medyczne ze strony „starzejącej się" Europy, wymusi wyższe wynagrodzenia także u nas.

Nie uniknie się też wzrostu kosztów związanych z wprowadzaniem nowych technologii oraz leków. Nie można bowiem prowadzić polityki zamykania drzwi przed postępem medycznym. To jest nieskuteczne i niesłuszne. Natomiast wprowadzanie tego postępu powinno dokonywać się w sposób przemyślany i kontrolowany. Do tego potrzebne jest jednak odpowiednie instrumentarium analityczne, o czym była mowa wcześniej.

Środki publiczne powinny zostać wzmocnione funduszami europejskimi i organizacji międzynarodowych. To jednak wymaga zarówno koncepcji, jak i aktywności w ich pozyskaniu. Nie jest zrozumiałe zachowanie polegające na lekceważeniu i marnotrawieniu nawet tych środków, które docierają do sektora zdrowotnego.

Słowo końcowe

System ochrony zdrowia, obok znaczącej poprawy zarządzania i systematycznej przebudowy, wymaga poważnego dofinansowania, co oznacza zmianę priorytetów w zakresie finansów publicznych. Tymczasem tego nie widać w żadnym z dokumentów dotyczących przyszłości, a przede wszystkim w Narodowym Programie Rozwoju. Inwestowanie w zdrowie – to znak czasu. Inwestycje te są naszym i europejskim wyzwaniem. Nie tylko dlatego, że społeczeństwo się starzeje i potrzeby będą większe, ale także dlatego, że liczba ludności stabilizuje się (a w niektórych krajach już się zmniejsza) i jej jakość (a nie ilość) będzie decydować o potencjale kapitału ludzkiego danego kraju. Dbanie o jakość będzie warunkowało dłuższą sprawność i aktywność w cyklu życia ludzi. Jest to jeden z ważniejszych argumentów na rzecz wzrostu rangi ochrony zdrowia wśród celów, które stawia się na przyszłość. Nie bez znaczenia są też argumenty dotyczące wpływu zdrowia na wzrost potencjału ekonomicznego. W jednej z ostatnich publikacji Komisji Europejskiej na ten temat dokonano wnikliwej analizy dowodów badawczych dotyczących korzystnego wpływu statusu zdrowotnego i dbałości o zdrowie na wzrost gospodarczy[30]. Wniosek, jaki dla *policy maker*s z tego przeglądu wynika, jest taki, że inwestowanie w zdrowie – to długookresowa inwestycja w podstawy wzrostu gospodarczego.

Konieczność wzrostu priorytetu ochrony zdrowia w sytuacji silnego ograniczenia budżetowego, usprawiedliwionego potrzebą trzymania w ryzach deficytu

[30] *The contribution of health to the economy in the European Union*, European Commission, Health and Consumer Protection Directorate – General, Luxembourg 2005.

finansów publicznych ze względu na wysoki koszt finansowania długu publicznego jaki deficyt generuje, czego konsekwencją jest wysoka cena kapitału, a co z kolei zwiększa bariery przedsiębiorczości – oznaczać powinna działania niezwykle rozważne. Rozwaga w tej dziedzinie nie polega na zamianie źródeł finansowania (podatki ogólne, czyli budżet zamiast składki, czyli zamiast społecznego ubezpieczenia zdrowotnego), lecz na przemyślanej proporcji miedzy oboma źródłami publicznymi oraz efektywniejszej alokacji środków ze źródeł prywatnych. Udział finansowania budżetowego wymaga zwiększenia (zdrowie publiczne, ratownictwo, inwestycje w zasoby ludzkie i infrastrukturę sektora), a udział finansowania ubezpieczeniowego – zmniejszenia. Z jednej strony w kierunku odpowiedzialności publicznej, a z drugiej, w kierunku odpowiedzialności prywatnej, co nie zawsze musi oznaczać – indywidualnej. W opiece zdrowotnej coraz bardziej potrzebne są rozwiązania zbiorowe, rozwijane na bazie prywatnych inicjatyw i organizacji.

prof. dr hab. Stanisława Golinowska

Teresa Liszcz

NABÓR DO SŁUŻBY CYWILNEJ PO NOWELIZACJI USTAWY*

W dniu 18 sierpnia 2005 r. weszła w życie ustawa z 17 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw[1]. Nowelizacja dotyczy głównie naboru kandydatów do służby cywilnej. Jej deklarowanym celem[2] jest realizacja konstytucyjnej zasady dostępu obywateli do służby publicznej na jednakowych zasadach (art. 60 Konstytucji) oraz zapewnienie jawności i konkurencyjności przy obsadzaniu stanowisk w służbie cywilnej.

Należy na wstępie podkreślić, że nowelizacja nie zmienia ani nie uzupełnia wymagań stawianych kandydatom do służby cywilnej. Nadal są nimi: obywatelstwo polskie i pełnia praw publicznych, które stawia sama Konstytucja (w art. 60), oraz dodane przez ustawę o służbie cywilnej: niekaralność za przestępstwo popełnione umyślnie, odpowiednie kwalifikacje i nieposzlakowana opina.

Jest to, moim zdaniem, w zasadzie zamknięty i „sztywny" katalog wymagań pod adresem kandydatów do służby cywilnej. „W zasadzie", bo zgodnie z art. 229 k.p. w związku z art. 7 usc, osoba przyjmowana do pracy podlega wstępnym badaniom lekarskim (§1), a pracodawca nie może dopuścić do pracy pracownika bez aktualnego orzeczenia lekarskiego stwierdzającego brak przeciwwskazań do pracy na określonym stanowisku (§4). Wymieniony przepis Kodeksu pracy, ustanawiający pośrednio wymaganie odpowiedniego stanu zdrowia od osoby ubiegającej się o zatrudnienie w charakterze pracownika, z całą pewnością odnosi się też do kandydatów do służby cywilnej, gdyż należy do przepisów o bezpieczeństwie i higienie pracy, mających powszechne zastosowanie. Nie można im natomiast

---

* Ustawa z 18.12.1998 r. o służbie cywilnej (DzU z 1999 r., nr 49, poz. 483, ze zm.), określana dalej jako „ustawa o sc" bądź – z numerem artykułu – „usc".

[1] DzU nr 132, poz. 1110.

[2] Uzasadnienie rządowego projektu ustawy z 15.10.2005 r., druk sejmowy nr 3346.

stawiać innych, dodatkowych wymagań, np. określonego wieku (z wyjątkiem zastrzeżenia pełnoletniości), niekaralności za jakiekolwiek przestępstwo lub wykroczenie czy też posiadania wyłącznie polskiego obywatelstwa. Wymagania kwalifikacyjne należy jednak konkretyzować odpowiednio do rodzaju stanowiska, do którego kandydat pretenduje. Dodatkowe wymagania muszą natomiast spełnić zatrudnieni już w służbie cywilnej pracownicy ubiegający się o mianowanie. Obok sprecyzowania wymagań co do wykształcenia (tytuł zawodowy magistra lub równorzędny) ustawa wymaga, aby mieli „uregulowany stosunek do służby wojskowej".

Posiadanie obywatelstwa polskiego, które – co należy podkreślić – jest wymaganiem konstytucyjnym oznacza, że dostęp do służby cywilnej jest zamknięty dla cudzoziemców, zarówno będących obywatelami innych państw, jak i bezpaństwowców (apatrydów)[3]. Wymaganie to stawiają także niektóre inne ustawy regulujące zatrudnienie w służbie publicznej, w szczególności ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[4] (w stosunku do pracowników NIK nadzorujących lub wykonujących czynności kontrolne) oraz ustawa z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych[5] (w stosunku do sędziów).

Jest to, moim zdaniem, oczywiste. Obywatelstwo jest bowiem stosunkiem prawnym między człowiekiem a państwem, w którym obie strony mają obowiązki i prawa, z których najważniejsze są uregulowane bezpośrednio w Konstytucji. Obowiązkiem obywatela polskiego jest, zgodnie z art. 82 Konstytucji, wierność Rzeczypospolitej Polskiej i troska o dobro wspólne. Wypełnianie tych podstawowych zobowiązań jest gwarancją dobrego pełnienia służby, w tym służby cywilnej, dla Rzeczypospolitej. Nie znaczy to, że osoba niemająca obywatelstwa polskiego nie mogłaby w żadnym wypadku być dobrym pracownikiem (urzędnikiem) służby cywilnej, lecz istnieje niebezpieczeństwo, że zwłaszcza cudzoziemiec będący obywatelem innego państwa, może znaleźć się w obliczu konfliktu interesów Rzeczypospolitej oraz państwa, którego jest obywatelem i wtedy wybiera interes swojego państwa, ze szkodą dla interesu Polski lub jej obywateli. W stosunku do cudzoziemca w polskiej służbie cywilnej (służbie publicznej) trudno byłoby też w niektórych wypadkach wyegzekwować odpowiedzialność za sprzeniewierzenie się obowiązkom lub naruszenie polskiego prawa.

Należy podkreślić, iż zarówno akt założycielski dzisiejszej Unii Europejskiej – Traktat rzymski z 1957 r.[6] (w art. 48 ust. 4), jak i dyrektywa Unii Europejskiej

[3] Por. ustawę z 13.06.2003 r. o cudzoziemcach (DzU nr 128, poz. 1175, ze zm.).
[4] T.j. DzU z 2001 r., nr 85, poz. 937, ze zm.
[5] DzU nr 98, poz. 1070, ze zm.
[6] T.j. Traktatu rzymskiego opublikowany jest w OJ C340 (97/C 340/03) z 10.11.1997 r., s. 173 i nast.

w sprawie wolności przemieszczania się i podejmowania pracy przez obywateli państw – członków Unii Europejskiej[7] dopuszczają wyjątek od zasady swobodnego przepływu pracowników, dla zatrudniania w administracji publicznej (podobnie jak w sądownictwie, wojsku i policji). Podobne do polskich ograniczenia dostępu cudzoziemców do służby publicznej obowiązują w innych państwach europejskich. Przepisów polskiej ustawy o służbie cywilnej oraz innych pragmatyk pracowniczych nie można więc uznać za sprzeczne z prawem unijnym.

Niemniej w doktrynie pojawiają się głosy, iż po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej anachronizmem jest ustawowe kryterium obywatelstwa jako konieczna przesłanka zatrudnienia w służbie publicznej[8]. W tym kontekście należy wspomnieć o orzeczeniu Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 26 maja 1982 r., w którym Trybunał uznał za sprzeczne z prawem unijnym zamknięcie dostępu obywatelom państwa – członka Unii Europejskiej do wszystkich stanowisk w administracji publicznej innego państwa członkowskiego[9].

Nie jest prawną przeszkodą do zatrudnienia w służbie cywilnej kandydata, który obok obywatelstwa polskiego ma także obywatelstwo innego państwa. Zgodnie bowiem z art. 2 ustawy z 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim[10], obywatel polski mający równocześnie obywatelstwo innego państwa jest traktowany wyłącznie jako obywatel polski. Jednakże w razie ubiegania się o przyjęcie na konkretne stanowisko w służbie cywilnej przez takiego kandydata należy rozważyć, czy to, że ma on obywatelstwo innego państwa (państw) nie grozi konfliktem interesów, mogących odbić się niekorzystnie na wypełnianiu przez niego obowiązków służbowych. Jeżeli istnieje prawdopodobieństwo takiego konfliktu, kandydat nie powinien być przyjęty do służby cywilnej.

Drugim kryterium zatrudnienia w służbie cywilnej, ustanowionym bezpośrednio w art. 60 Konstytucji (oraz w art. 4 usc), jest korzystanie z pełni praw publicznych.

---

[7] Por. L. Mitrus: *Zatrudnienie w służbie publicznej w świetle prawa Wspólnoty Europejskiej,* [w:] *Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej*, Kraków 1997/1998, s. 117 i nast.

[8] K. Sitkowska: *Służba cywilna w nowym ustawodawstwie – wybrane problemy*, Toruń 1998, s. 13.

[9] Patrz: G. Rydlewski: *Służba cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne*, Warszawa 2001, s. 22. Według informacji podanej przez autora po tym orzeczeniu, w poszczególnych państwach – członkach Unii Europejskiej dla kandydatów z innych państw członkowskich jest dostępne nawet do 85% stanowisk w administracji publicznej. Według mojej wiedzy, są to jednakże w większości stanowiska w administracji samorządowej. Ponadto kryterium obywatelstwa jest najczęściej zastępowane wymaganiem znajomości języka urzędowego danego państwa, patrz również T. Grosse: *Rekrutacja i selekcja do służby cywilnej w państwach Unii Europejskiej*, Biuletyn Służby Cywilnej nr 3/1999, s. 26-34.

[10] T.j. DzU z 2000 r., nr 28, poz. 353.

W polskim prawie nie występuje bezpośrednia definicja praw publicznych. Można ją natomiast wyprowadzić z przepisów art. 4 §1 Kodeksu karnego[11]. Przepis ten określa środek karny, który może być orzeczony (na okres od 1 roku do 10 lat) w razie skazania na karę pozbawienia wolności na czas nie krótszy niż 3 lata za przestępstwo popełnione z motywu zasługującego na szczególne potępienie. Zgodnie z art. 40 k.p., sąd orzeka pozbawienie wszystkich praw publicznych, a nie poszczególnych spośród nich. Ten zestaw praw, których się pozbawia orzeczeniem sądu, obejmuje: czynne i bierne prawo wyborcze do organu władzy publicznej (w szczególności Sejmu, Senatu, na urząd Prezydenta RP, rad gmin, rad powiatów, sejmików wojewódzkich, na urząd wójta, burmistrza i prezydenta miasta), organu samorządu zawodowego (np. lekarskiego, pielęgniarek i położnych, adwokackiego) lub gospodarczego (izb gospodarczych, izb rzemieślniczych), prawo do udziału w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości (w szczególności w charakterze ławnika w sądzie) oraz do pełnienia funkcji w organach i instytucjach państwowych i samorządu terytorialnego lub zawodowego (np. szefa Kancelarii Sejmu, Senatu, bądź Prezydenta RP), rektora lub dziekana w państwowej szkole wyższej, skarbnika urzędu gminy, dyrektora biura okręgowej izby lekarskiej, a także prawo posiadania stopnia wojskowego oraz prawo do posiadania i zdolność uzyskania orderów, odznaczeń i tytułów honorowych. Warto zauważyć, że zestaw praw publicznych, których może być pozbawiony sprawca przestępstwa, nie obejmuje stopnia i tytułu naukowego[12].

Prawomocne orzeczenie przez sąd omówionego środka karnego oznacza przeszkodę do zatrudnienia w służbie cywilnej, utrzymującą się przez okres, na jaki go orzeczono (od 1 roku do 10 lat, liczone – zgodnie z art. 43 §2 k.k. – od daty uprawomocnienia się orzeczenia, z tym że bieg tego okresu ulega zawieszeniu w czasie odbywania kary pozbawienia wolności, chociażby orzeczonej za inne przestępstwo).

Należy – moim zdaniem – przyjąć, że jest to zamknięty katalog praw publicznych, z tym zastrzeżeniem, że występują w nim zwroty niedookreślone, w szczególności „funkcja w organach i instytucjach państwowych i samorządu terytorialnego, lub zawodowego", które uzależniają pojemność katalogu od ich interpretacji przez organ stosujący prawo.

Jak już wspomniałam, osoba, wobec której prawomocnie orzeczono środek karny – pozbawienie praw publicznych – traci na określony czas wszelkie prawa publiczne. Są jednak możliwe takie orzeczenia, które pozbawiają określoną osobę tylko niektórych praw publicznych. W szczególności orzeczenie Trybunału

[11] Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (DzU nr 88, poz. 553, ze zm.).

[12] Odrębne zasady w tym zakresie zawiera ustawa z 14.03.2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (DzU nr 65, poz. 595, ze zm.).

Stanu, wydane na podstawie ustawy z 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu[13], pozbawia osobę podlegającą jego orzecznictwu (m. in. prezydenta RP, członków Rady Ministrów, prezesa NBP, prezesa NIK, członków KRRiT) praw wyborczych. Zaś osoba uznana przez sąd lustracyjny za „kłamcę lustracyjnego" na podstawie ustawy z 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944–1990[14] osób pełniących funkcje publiczne jest pozbawiona na okres 10 lat od uprawomocnienia się orzeczenia biernego prawa wyborczego na urząd Prezydenta RP (art. 30 ust. 3 ustawy). W obu tych i innych podobnych wypadkach mamy do czynienia z osobą, która, mimo że nie jest pobawiona wszystkich praw publicznych, nie korzysta z pełni praw publicznych, a więc nie może być zatrudniona w służbie cywilnej.

Ustawa o sc nie wymaga wprost, aby kandydat do służby cywilnej miał pełną zdolność do czynności prawnej, a więc był pełnoletni i nieubezwłasnowolniony, nawet częściowo, mimo że większość pragmatyk pracowniczych, w tym ustawa z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych[15] (art. 3 pkt 2) i ustawa z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych[16] (art. 3 ust. 1 pkt 3), a także ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (art. 67 pkt 2), takie wymaganie zawiera, uzupełniając je dodatkowo o kryterium wieku – ukończone 18 lat. W komentarzach do ustawy o sc zgodnie przyjmuje się jednak, że osoba niemająca pełnej zdolności do czynności prawnej (w rozumieniu prawa cywilnego) nie może być przyjęta do służby cywilnej, wyprowadzając kryterium pełnej zdolności do czynności prawnej z wymagania korzystania z pełni praw publicznych. *Prima facie* wydaje się, iż rzeczywiście nie może istnieć pełnia praw publicznych bez pełnej zdolności do czynności prawnej, ponieważ ta ostatnia jest – wyrażoną wprost lub pośrednio – przesłanką nabycia większości praw publicznych. Byłoby – moim zdaniem – lepiej, gdyby ustawa o sc, wzorem innych pragmatyk pracowniczych, wyartykułowała *expressis verbis* kryterium pełnej zdolności do czynności prawnej, obok korzystania z pełni praw publicznych, ponieważ są to kryteria należące do dwóch porządków prawnych – prawa prywatnego i publicznego – i nie powinno się jednego z nich wyprowadzać w drodze wnioskowania z drugiego. Nie powinno bowiem być cienia wątpliwości co do tego, że członkiem korpusu służby cywilnej nie może być osoba niemająca pełnej zdolności do czynności prawnych.

Zgodnie z art. 4 pkt 3 usc, w służbie cywilnej może być zatrudniona tylko osoba, która nie była karana za przestępstwo popełnione umyślnie (tj. gdy chciała

[13] T.j. DzU z 2002 r., nr 101, poz. 925, ze zm.
[14] T.j. DzU z 1999 r., nr 42, poz. 428, ze zm., określana jako „ustawa lustracyjna".
[15] T.j. DzU z 2001 r., nr 86, poz. 953, ze zm.
[16] T.j. DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1593, ze zm.

popełnić czyn zabroniony – zamiar bezpośredni, albo nie chciała, lecz przewidując możliwość jego popełnienia, godziła się na to – zamiar ewentualny). Chodzi przy tym również o brak skazania za umyślne przestępstwo skarbowe[17]. Spełnienie tego kryterium wykazuje się przez przedłożenie zaświadczenia z Krajowego Rejestru Karnego[18]. Sprawca przestępstwa jest skazany także wtedy, gdy sąd w wyroku odstąpi od wymierzenia kary. Nie oznacza natomiast skazania warunkowe umorzenie postępowania karnego, które sąd może orzec na podstawie art. 66 k.k. wobec sprawcy przestępstwa zagrożonego karą nieprzekraczającą 3 lat pozbawienia wolności, jeżeli wina i społeczna szkodliwość czynu nie są znaczne, okoliczności jego popełnienia nie budzą wątpliwości, a postawa sprawcy – niekaranego dotąd za przestępstwo umyślne – oraz dotychczasowe jego życie uzasadniają przypuszczenie, że mimo umorzenia postępowania, nie popełni ponownie przestępstwa.

Skazanie za przestępstwo popełnione umyślnie przestaje być przeszkodą do zatrudnienia w służbie cywilnej z chwilą zatarcia skazania. Zgodnie z art. 107 k.k., zatarcie skazania na karę pozbawienia wolności następuje z mocy prawa z upływem 10 lat od wykonania bądź darowania kary albo od przedawnienia jej wykonania[19]. Jednakże sąd na podstawie art. 107 §2 k.k. może, na wniosek skazanego, zarządzić zatarcie skazania już po upływie 5 lat od wykonania, darowania albo przedawnienia wykonania kary, jeżeli orzeczona kara pozbawienia wolności nie przekraczała 3 lat, a skazany w wymienionym okresie przestrzegał porządku prawnego.

W wypadku skazania na karę grzywny albo ograniczenia wolności zatarcie skazania następuje z mocy prawa z upływem 5 lat od wykonania, darowania albo przedawnienia wykonania kary; na wniosek skazanego sąd może zarządzić zatarcie skazania już po upływie 3 lat.

W razie odstąpienia od wymierzenia kary zatarcie skazania następuje z mocy prawa z upływem roku od wydania prawomocnego orzeczenia.

Przepis art. 4 pkt 4 stanowi, że w służbie cywilnej może być zatrudniona osoba, która „posiada kwalifikacje wymagane w służbie cywilnej". Ta, niezbyt fortunnie sformułowana norma ma związek z treścią art. 153 Konstytucji, który jako cel działania korpusu służby cywilnej w urzędach administracji rządowej wskazuje zawodowe – a przy tym rzetelne, bezstronne i politycznie neutralne – wykonywanie zadań państwa. Nie ma wątpliwości, iż w tym punkcie chodzi tylko

[17] Patrz ustawa z 10.09.1999 r. – Kodeks karny skarbowy (DzU nr 83, poz. 930, ze zm.).

[18] Patrz ustawa z 24.05.2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym (DzU nr 50, poz. 580, ze zm.).

[19] W razie skazania na karę dożywotniego pozbawienia wolności, zatarcie skazania następuje z mocy prawa z upływem 10 lat od uznania jej za wykonaną, od darowania kary albo od przedawnienia jej wykonania.

o tzw. kwalifikacje zawodowe, gdyż kwalifikacji moralnych dotyczy następny punkt art. 4; o kwalifikacjach zawodowych jest mowa w art. 2 ust. 2 pkt 3 usc, ustanawiającym upoważnienie do wydania rozporządzenia dla prezesa Rady Ministrów.

Ustawa o sc nie określa nawet w ogólny sposób kwalifikacji zawodowych wymaganych do zatrudnienia w służbie cywilnej, mimo że czynią to niektóre inne pragmatyki pracownicze. Na przykład ustawa o NIK w art. 67 pkt 3 wymaga od kandydatów do zatrudnienia na stanowisku pracownika nadzorującego lub wykonującego czynności kontrolne wyższego wykształcenia, a znowelizowana[20] ustawa o pracownikach samorządowych, określając w art. 3 kwalifikacje zawodowe, jakie powinni mieć kandydaci do kierowniczych stanowisk urzędniczych w jednostkach samorządu terytorialnego, zalicza do nich wyższe wykształcenie oraz, co najmniej 6-letni łączny staż pracy, a w tym co najmniej 2-letni staż pracy na stanowiskach urzędniczych lub na kierowniczych stanowiskach państwowych.

Ustawa o służbie cywilnej określa bezpośrednio (w art. 28) tylko kwalifikacje zawodowe wymagane do przekształcenia umownego stosunku pracy pracownika służby cywilnej w stosunek pracy z mianowania (w charakterze urzędnika służby cywilnej). Są to, co do zasady, tytuł zawodowy magistra lub równorzędny, odbycie służby przygotowawczej, co najmniej 2-letni staż w służbie cywilnej, znajomość co najmniej jednego języka obcego.

Natomiast kwalifikacje zawodowe wymagane do zatrudnienia w służbie cywilnej na podstawie umowy o pracę (w charakterze „pracownika służby cywilnej") określa, w drodze rozporządzenia, prezes Rady Ministrów na podstawie przepisu art. 2 ust. 2 pkt 3 ustawy o sc. Aktualnie obowiązuje w tym zakresie rozporządzenie z 29 października 1999 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalenia wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej[21].

Rozporządzenie to określa wymagany poziom wykształcenia w zależności od stanowiska – wyższe lub średnie, niekiedy jego rodzaj (np. prawnicze, administracyjne, techniczne, weterynaryjne). W stosunkowo nielicznych wypadkach wymagany jest określony staż pracy, niekiedy jako alternatywne wymaganie w stosunku do pewnych dodatkowych formalnych kwalifikacji, np. kandydat na stanowisko do spraw legislacji powinien mieć wyższe wykształcenie prawnicze oraz ukończoną aplikację legislacyjną lub 2 lata pracy związanej z opracowywa-

[20] Ustawą z 6.05.2005 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych i ustawy o systemie oświaty (DzU nr 122, poz. 1020.).

[21] DzU nr 89, poz. 996, ze zm.

niem aktów prawnych. Zatrudnienie na niektórych stanowiskach jest uzależnione od posiadania określonych uprawnień zawodowych, np. uprawnień budowlanych.

W żadnym wypadku rozporządzenie nie wymaga wprost posiadania tytułu zawodowego magistra lub równorzędnego (niekiedy wynika to jednak z rodzaju studiów wyższych, które obecnie są prowadzone wyłącznie na poziomie magisterskim, np. prawnicze, medyczne, farmaceutyczne) ani znajomości języka obcego.

Generalnie można stwierdzić, iż wymagania co do kwalifikacji zawodowych określone w powołanym rozporządzeniu nie są wygórowane, co może dziwić gdy zważy się, że korpus służby cywilnej w założeniu twórców ustawy o sc ma być elitarną grupą zawodową. Sądzę, że w samej ustawie powinien być sformułowany wymóg posiadania wyższego wykształcenia przez każdego kandydata do służby cywilnej, gdyż chodzi tutaj wyłącznie o stanowiska urzędnicze, a nie techniczne i obsługowe. Postulat ten wydaje się tym bardziej uzasadniony, gdy się zważy na dużą i stale rosnącą liczbę bezrobotnych z wyższym, w tym z „magisterskim", wykształceniem.

Należy też rozważyć przywrócenie w ustawie o służbie cywilnej kryterium biegłej znajomości języka polskiego w mowie i piśmie, które obowiązywało w państwowej służbie cywilnej w II Rzeczypospolitej.

Poza spełnianiem wyżej przestawionych, precyzyjnie określonych kryteriów, przepis art. 4 usc wymaga od kandydata do służby cywilnej, aby „cieszył się nieposzlakowaną opinią"[22]. Jest to wymaganie dotyczące przede wszystkim przestrzegania przez kandydata w jego dotychczasowej pracy zawodowej, działalności publicznej, a w pewnym zakresie także w życiu prywatnym, zasad moralnych uznawanych powszechnie w naszym społeczeństwie za obowiązujące, a także dobrych obyczajów. Chodzi o to, aby w służbie cywilnej, wykonującej zadania państwowe i działającej w imieniu państwa, byli zatrudniani ludzie nie tylko dobrze wykształceni i sprawni, ale równocześnie uczciwi, roztropni, rzetelni i odpowiedzialni.

Dolną, nieprzekraczalną granicą tego wymagania jest niekaralność za przestępstwo popełnione umyślnie, która jest samoistnym kryterium zatrudnienia w służbie cywilnej. Jednakże skazanie kandydata za przestępstwo nieumyślne popełnione wskutek rażącego niedbalstwa bądź lekkomyślności, warunkowe umorzenie postępowania karnego przeciwko niemu albo skazanie – zwłaszcza wielokrotne – za wykroczenie bądź ukaranie karą dyscyplinarną za poważne przewinienie służbowe, może być także, zwłaszcza w zestawieniu z zadaniami, które miałby wykonywać kandydat jako członek korpusu służby cywilnej, dyskwalifikujące.

[22] Według *Słownika języka polskiego*, pod red. M. Szymczaka, PWN, Warszawa 1999, „nieposzlakowany" to „taki, któremu nic nie można zarzucić, nienaganny, nieskazitelny, doskonały, idealny".

Dyskwalifikujące mogą być również np. alkoholizm bądź pijaństwo kandydata, narkomania, hazard, awanturnictwo, kontakty biznesowe lub towarzyskie ze środowiskiem przestępczym, znęcanie się nad członkami rodziny lub niewywiązywanie się z obowiązku alimentowania dzieci, mimo posiadanych możliwości płatniczych. Trudno też – moim zdaniem – uznać, że cieszy się nieposzlakowaną opinią ktoś, przeciwko komu toczy się postępowanie karne, mimo domniemania niewinności.

Inne pragmatyki pracownicze zawierają podobne wymaganie, chociaż nieco inaczej je formułują. Ustawa z 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze[23] w art. 14 ust. 1 pkt 2 oraz Prawo o ustroju sądów powszechnych[24] w art. 61 §1 stanowią, iż na stanowisko, odpowiednio prokuratora i sędziego, może być powołany ten, kto „jest nieskazitelnego charakteru". Określenie „nieskazitelny"[25] jest przez językoznawców traktowane jako bliskoznaczne, a nawet tożsame z określeniem „nieposzlakowany". Przymiotnik „nieskazitelny" został jednak w pragmatykach prokuratorskiej i sądowej odniesiony do charakteru, a nie – jak w ustawie o służbie cywilnej – do opinii o kandydacie. Sądzę, że nie jest to dobre ujęcie omawianego kryterium, gdyż charakter, niekiedy utożsamiany z osobowością bądź temperamentem (charakterem wrodzonym), jest to „właściwy danemu człowiekowi zespół względnie stałych, podstawowych cech psychicznych, określających jego stosunek do rzeczywistości, motywację jego czynów i przyjmowany system wartości oraz wynikające stąd zachowanie i usposobienie"[26]. Przy ocenie przydatności kandydata do służby publicznej liczy się nie tyle jego charakter (chociaż nie jest on bez znaczenia), lecz jego zachowania, które tylko w części są pochodną jego charakteru. Poza tym charakter trudno zbadać i ocenić bez zaangażowania specjalisty – psychologa. Toteż lepsze wydaje się bardziej zobiektywizowane ujęcie nawiązujące do opinii o kandydacie do służby cywilnej, opartej na jego dotychczasowych zachowaniach. Jeszcze lepiej omawiane kryterium formułuje – moim zdaniem – Karta nauczyciela[27], która w art. 9 stanowi, że nauczycielem może być osoba, która przestrzega podstawowych zasad moralnych, oraz ustawa z 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty[28], używająca zwrotu „wykazuje nienaganną postawę etyczną".

---

[23] T.j. DzU z 2002 r., nr 21, poz. 206, ze zm.

[24] DzU z 2001 r., nr 98, poz. 1070.

[25] Według *Słownika języka polskiego,* PWN, „nieskazitelny" to „niemający żadnej skazy moralnej, nieposzlakowany, szlachetny, prawy, uczciwy".

[26] *Słownik języka polskiego*, PWN, s. 250. Por. też hasło „charakter" w *Encyklopedii katolickiej*, t. III, Lublin 1979, s. 67-74.

[27] Ustawa z 26.01.1982 r. – Karta nauczyciela (t.j. DzU z 2003 r., nr 118, poz. 1112, ze zm.).

[28] T.j. DzU z 2005 r., nr 226, poz. 1943.

Dużym brakiem ustawy, nienaprawionym niestety przy okazji nowelizacji, jest to, że nie ustanawia ona żadnego trybu sprawdzania tego, czy kandydat do służby cywilnej „cieszy się nieposzlakowaną opinią", podczas gdy na przykład Prawo o ustroju sądów powszechnych w art. 58 §4-7 wskazuje na wywiad „policyjny jako sposób sprawdzania nieskazitelnego charakteru" kandydatów do objęcia pierwszego stanowiska sędziowskiego. Na gruncie ustawy o służbie cywilnej ocena, czy kandydat do służby spełnia wymagania etyczne, należy do osoby, która decyduje o zatrudnieniu w charakterze pracownika sc, czyli z reguły do dyrektora generalnego urzędu, bez wiązania jej obowiązkiem pozyskiwania informacji na temat opinii środowiska o kandydacie.

W jednym tylko wypadku nie ma wątpliwości co do spełniania, a raczej niespełniania przez kandydatów do różnych stanowisk i funkcji publicznych, w tym do zatrudnienia w służbie cywilnej, kryteriów etycznych – gdy w grę wchodzi tzw. kłamstwo lustracyjne. Zgodnie bowiem z art. 30 ust. 1 „ustawy lustracyjnej", prawomocne orzeczenie sądu lustracyjnego, stwierdzającego fakt złożenia przez osobę lustrowaną niezgodnego z prawdą oświadczenia dotyczącego pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub tajnej współpracy z tymi organami w okresie od 22 lipca 1944 r. do 10 maja 1990 r., „jest równoznaczne z utratą kwalifikacji moralnych określanych w odpowiednich ustawach jako: nieskazitelność charakteru, nieposzlakowana opinia, nienaganna opinia, dobra opinia obywatelska bądź przestrzeganie podstawowych zasad moralnych". Po upływie 10 lat od dnia uprawomocnienia orzeczenie sądu uznaje się za niebyłe.

Wspomniany przepis nie oznacza, że każdy kandydat do zatrudnienia w służbie cywilnej jest obowiązany złożyć oświadczenie lustracyjne. Z mocy art. 7 ust. 1 pkt 7, spośród osób, do których stosuje się ustawę o służbie cywilnej, oświadczenie takie mają obowiązek złożyć prezesowi Rady Ministrów jedynie kandydaci na stanowisko: szefa służby cywilnej (lecz nie jego zastępcy) lub dyrektora generalnego w ministerstwie, urzędzie centralnym lub urzędzie wojewódzkim. Prezes Rady Ministrów powinien niezwłocznie przekazać złożone na jego ręce oświadczenie lustracyjne sądowi lustracyjnemu celem rozpoznania jego prawdziwości. Oświadczeń lustracyjnych nie składają osoby, które urodziły się po 10 maja 1972 r.

Ustawa o służbie cywilnej nie reguluje następstw naruszenia jej przepisów o wymaganiach selekcyjnych przy nawiązywaniu umowy o pracę w służbie cywilnej. Również Kodeks pracy nie zawiera wyczerpującej regulacji sankcji wadliwości umowy o pracę i innych czynności prawnych, na podstawie których powstaje stosunek pracy. Występują w nim tylko przepisy art. 18, dotyczące sytuacji, gdy umowa o pracę zawiera postanowienia mniej korzystne dla pracownika od przepisów Prawa pracy bądź naruszające zasadę równego traktowania (przy zachowaniu

skuteczności całej umowy, są one nieważne i zostają zastąpione *ex lege* treścią właściwych przepisów Prawa pracy), oraz art. 29 §2 dotyczący niezachowania przepisanej przez prawo pisemnej formy umowy o pracę (zachowanie ważności umowy, przy zobowiązaniu pracodawcy do potwierdzenia na piśmie jej treści najpóźniej w dniu rozpoczęcia pracy przez pracownika, pod rygorem odpowiedzialności wykroczeniowej).

W pozostałym zakresie, w szczególności gdy chodzi o brak wymaganej zdolności prawnej po stronie podmiotów zawierających umowę o pracę lub niespełnienie wymagań kwalifikacyjnych przez kandydata do pracy oraz w wypadku naruszenia zakazów zatrudnienia, a także sprzeczności z zasadami współżycia społecznego, Prawo pracy nie reguluje skutków wadliwości umowy o pracę. Oznacza to, moim zdaniem, że do oceny tych skutków należy stosować odpowiednio, przez art. 300 k.p. (w odniesieniu do umowy o pracę w służbie cywilnej – w związku z art. 7 usc), przepisy Kodeksu cywilnego. Zgodnie z art. 58 §1 k.c., czynność prawna sprzeczna z ustawą albo mająca na celu obejście ustawy jest co do zasady nieważna; nieważna jest też czynność prawna sprzeczna z zasadami współżycia społecznego (art. 58 §2 k.c.). Uważam, że nie ma przeszkód do stosowania do umowy o pracę przepisów art. 58 k.c. ze względu na sprzeczność z zasadami prawa pracy, o której mowa w art. 300 k.p., gdyż nie ma zasady Prawa pracy, która odnosiłaby się do tej sprawy.

Nieważność umowy o pracę w charakterze pracownika służby cywilnej, jako skutek następujący z mocy samego prawa, może mieć za przyczynę niedopełnienie tylko takiego wymagania kwalifikacyjnego, które jest sformułowane w przepisie prawnym precyzyjnie i jednoznacznie, i jest łatwe do sprawdzenia. Taki charakter mają cztery kryteria określone w art. 4 usc: obywatelstwo polskie, pełnia praw publicznych, niekaralność za przestępstwo popełnione umyślnie oraz kwalifikacje, sprecyzowane – na podstawie delegacji ustawowej – w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy o sc.

Negatywnym kryterium mającym cechę określoności i weryfikowalności, wynikającym z Kodeksu karnego, jest prawomocnie orzeczony, jako środek karny za przestępstwo – zakaz wykonywania zawodu urzędnika (pracownika) służby cywilnej lub zajmowania określonego stanowiska (art. 39 pkt 2 k.k.).

W doktrynie występuje też pogląd, iż nieważność umowy o pracę zachodzi tylko w razie niespełnienia tych wymagań, które modyfikują pracowniczą zdolność prawną, w szczególności dotyczących obywatelstwa i korzystania z pełni praw publicznych, a nie powoduje jej niezachowanie pozostałych wymagań, w tym co do kwalifikacji zawodowych[29]. Z poglądem tym trudno się zgodzić,

[29] Z. Sypniewski: *Stosunek pracy pracowników administracji państwowej,* [w:] *Pracownicy administracji w PRL*, red. J. Łętowski, Ossolineum 1984, s. 226-268.

gdyż wszystkie cztery wymagania są sformułowane jednoznacznie i bezwarunkowo, a tym samym nie ma podstaw do różnicowania sankcji ich niespełnienia[30]. Cech określoności i weryfikalności nie ma natomiast kryterium nieposzlakowanej opinii, z wyjątkiem prawomocnego stwierdzenia przez sąd kłamstwa lustracyjnego. Jeżeli po nawiązaniu umowy o pracę w służbie cywilnej okaże się, że pracownik nie cieszył się w momencie zatrudniania nieposzlakowaną opinią, urzędowi jako pracodawcy pozostaje tylko rozwiązanie stosunku pracy z tym pracownikiem (w zasadzie w drodze wypowiedzenia) bądź uchylenie się od skutków swego oświadczenia woli, jeżeli było dotknięte wadą, w szczególności złożone pod wpływem błędu wywołanego podstępnie przez pracownika (art. 86 k.c. w zw. z art. 300 k.p.).

W wypadku gdy wskutek naruszenia przepisów ustawy dotyczących bezwzględnych rygorów selekcyjnych umowa o pracę w służbie cywilnej była nieważna i nie został nawiązany prawny stosunek pracy, a mimo to faktycznie praca była wykonywana, powstaje trudny problem roszczeń wykonawcy pracy z tego tytułu, a niekiedy także problem ważności (skuteczności) dokonywanych przez niego w tym okresie czynności prawnych. Uważam, że należy rozstrzygnąć go tak, jak w orzecznictwie sądowym rozstrzyga się od dawna problem sprzecznego z prawem zatrudniania małoletniego poniżej 16 (wyjątkowo dopiero poniżej 15) roku życia, tj. niezwłocznie odsunąć pracownika od wykonywania pracy, a okres jej faktycznego wykonywania, mimo nieważności umowy potraktować tak jak okres zatrudnienia w ramach (prawnego) stosunku pracy (tzw. faktyczny stosunek pracy)[31]. Jest to, moim zdaniem, jedyne słuszne rozwiązanie takiej i podobnych sytuacji, chociaż pozbawione wyraźnej podstawy prawnej. Toteż ponawiam w tym miejscu postulat, aby przy okazji reformowania prawa pracy wprowadzić doń przepis prawny dotyczący faktycznego stosunku pracy[32].

Nabór do służby cywilnej prowadzą, co do zasady, dyrektorzy generalni urzędów. W niektórych urzędach, w szczególności w komendach, inspektoratach zespolonych służb, inspekcji i straży, w których nie tworzy się stanowiska dyrektora generalnego, zadanie to wykonują kierownicy tych jednostek. Główny lekarz weterynarii organizuje nabór na stanowisko granicznego lekarza weterynarii i jego zastępcy, zaś wojewódzki lekarz weterynarii – na stanowisko powiatowego lekarza weterynarii i jego zastępcy. Zasady i tryb naboru są jednakowe, niezależnie od

[30] Tak, słusznie A. Dubowik: *Podstawy zatrudnienia w służbie cywilnej,* „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" nr 10/1999, s. 17 oraz, na gruncie pragmatyki pracowników samorządowych, Z. Góral: *Prawo pracy w samorządzie terytorialnym,* Warszawa 1999, s. 62.

[31] Patrz uchwała SN z 26.01.1982 r., V PZP 8/81, OSN CP 1982 r., nr 7, poz. 94.

[32] Por. T. Liszcz: *O tzw. faktycznych stosunkach pracy,* Annales UMCS, Sectio G, vol. XXIII, Lublin 1976.

tego, kto prowadzi nabór. Nie jest to nabór do „służby cywilnej w ogóle", lecz na konkretne wolne stanowisko w określonym urzędzie administracji rządowej.

Nabór dotyczy także absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (KSAP)[33], którzy mają szereg preferencji przy zatrudnianiu w służbie cywilnej. Przede wszystkim mają pewność zatrudnienia, gdyż zgodnie z art. 23 usc, prezes Rady Ministrów (będący zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej i jednocześnie nadzorujący szkołę) ma obowiązek wskazać absolwentom kolejnych roczników KSAP pierwsze stanowiska pracy w służbie cywilnej, przedstawione mu przez szefa służby cywilnej. Mogą to być wszystkie stanowiska (pod warunkiem posiadania wymaganych kwalifikacji zawodowych), z wyjątkiem wyższych stanowisk określonych w art. 41 usc. Na podstawie art. 5 ustawy o KSAP, słuchacze Szkoły składają zobowiązanie do podjęcia i wykonywania przez okres nie krótszy niż 5 lat od daty jej ukończenia pracy w urzędach administracji na stanowiskach wskazanych im przez prezesa Rady Ministrów, pod rygorem zwrotu kosztów kształcenia w KSAP i pobranego tam stypendium.

Sprawa uczestnictwa absolwentów KSAP w naborze jest niejasna, gdyż istnieje wyraźna niespójność między art. 21 ust. 2 usc, stanowiącym iż nabór dotyczy także ich, a art. 23 usc, który przewiduje, iż zgodnie z odrębnymi przepisami (tj. przepisami ustawy o KSAP), prezes Rady Ministrów wskazuje absolwentom KSAP pierwsze stanowiska w służbie cywilnej, o których to stanowiskach jako wolnych nie informuje w związku z tym dyrektor generalny. Wyznaczenie stanowiska z jednej strony jest przywilejem (ten jego aspekt jest decydujący w warunkach bezrobocia), a z drugiej oznacza ograniczenie swobody wyboru miejsca pracy.

Ze szczególnych preferencji przy naborze korzystają też byli żołnierze zawodowi. Z mocy art. 21 ust. 3 usc, w wypadku naboru na stanowiska związane z obronnością kraju[34] pierwszeństwo w zatrudnieniu przysługuje osobom zwolnionym z zawodowej służby wojskowej, o których mowa w art. 119 ustawy z 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych[35] (tj. zwolnionym ze służby ze względu na: niezdolność do niej, upływ czasu, na jaki zawarto kontrakt, wypowiedzenie stosunku służbowego przez organ wojskowy, niewyznaczenie na stanowisko służbowe w czasie pozostawania w rezerwie kadrowej bądź niewyznaczenie na stanowisko na kolejną kadencję, otrzymanie dostatecznej ogólnej oceny w okresowej opinii służbowej, zaistnienie „potrzeb sił zbrojnych" za pisemną zgodą żołnierza).

---

[33] Szkoła działa na podstawie ustawy z 14.06.1991 r. o Krajowej Szkole Administracji Publicznej (DzU nr 63, poz. 266, ze zm.).

[34] Stanowiska te określa rozporządzenie prezesa Rady Ministrów z 27.02.2004 r. w sprawie stanowisk pracy związanych z obronnością kraju (DzU nr 35, poz. 310.).

[35] DzU nr 179, poz. 1750, ze zm.

Zgodnie z przepisem art. 5 usc, każdy obywatel ma prawo do informacji o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej, a nabór do służby cywilnej jest otwarty oraz konkurencyjny.

Prawo do informacji o wolnych stanowiskach w służbie cywilnej jest konsekwencją konstytucyjnej zasady równego dostępu obywateli do tej służby (art. 60 Konstytucji). Równy dostęp do służby nie jest bowiem możliwy bez równego dostępu do aktualnej informacji o możliwościach zatrudnienia w tej służbie. Prawo do informacji wiąże się z zasadą otwartości, również pochodną od zasady równego dostępu do służby. Otwartość naboru oznacza, że nie jest on ograniczony do jakiejś kategorii obywateli, lecz że każdy zainteresowany może zgłosić swoją gotowość podjęcia pracy w służbie cywilnej i jego oferta powinna być rozpatrzona, chociaż niekoniecznie z pozytywnym dla niego rezultatem, a to ze względu na konieczność spełnienia ustawowych kryteriów selekcyjnych oraz konkurencyjność naboru. Z „naborem zamkniętym" w służbie cywilnej mamy do czynienia w postępowaniu kwalifikacyjnym do mianowania na urzędnika służby cywilnej, w którym mogą brać udział wyłącznie aktualni pracownicy służby cywilnej. Zgłoszenie do tego postępowania osoby niebędącej członkiem korpusu służby cywilnej, chociażby miała najwyższe kwalifikacje zawodowe, nie podlega rozpatrzeniu. Realizując zasadę otwartości i jawności naboru (obywatelskiego prawa do informacji), dyrektor generalny ma obowiązek upowszechniać informacje o wolnych stanowiskach pracy w urzędzie (z wyjątkiem dotyczącym stanowisk zarezerwowanych dla absolwentów KSAP) przez umieszczenie ogłoszenia o naborze w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie urzędu, a także przez opublikowanie go w Biuletynie Służby Cywilnej, oraz – po wspomnianej na wstępie nowelizacji ustawy – w Biuletynie Informacji Publicznej[36]. Moim zdaniem, nie jest to wystarczające do zapewnienia wszystkim obywatelom równego dostępu do informacji o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej. Krąg odbiorców obydwu biuletynów jest bowiem dość ograniczony; szerszy zasięg miałaby informacja o naborze podana w lokalnej gazecie.

Ogłoszenie o naborze powinno mieć ściśle określoną w ustawie treść, w której poza nazwą i adresem urzędu, określeniem stanowiska pracy i zakresu zadań wykonywanych na tym stanowisku – powinny być określone przede wszystkim wymagania stawiane kandydatom związane ze stanowiskiem pracy, ze wskazaniem, które z nich są niezbędne, a które dodatkowe. Należy zauważyć, że wymagania niezbędne powinny się pokrywać z rygorami selekcyjnymi określonymi w art. 4 usc, w tym z wymaganiami co do kwalifikacji zawodowych, określonymi

[36] Podstawą prawną jego wydawania jest ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (DzU nr 112, poz. 1198, ze zm.).

w rozporządzeniu prezesa Rady Ministrów, wydanym na podstawie art. 2 ust. 2 pkt 3 ustawy.

Wymagania dodatkowe ze swej istoty wykraczają poza normatywne wymagania kwalifikacyjne, muszą jednak być „związane ze stanowiskiem pracy zgodnie z opisem danego stanowiska" i – oczywiście – nie mogą mieć charakteru dyskryminacyjnego.

Ponadto ogłoszenie powinno wskazywać wymagane dokumenty oraz miejsce i termin składania dokumentów; termin ten nie może być krótszy niż 14 dni od dnia opublikowania ogłoszenia w Biuletynie Służby Cywilnej.

Po upływie terminu składania dokumentów dyrektor generalny powinien niezwłocznie ogłosić listę kandydatów, którzy spełniają wymagania formalne określone w ogłoszeniu o naborze, przez umieszczenie jej w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie urzędu, a także przez opublikowanie w Biuletynie Informacji Publicznej; nie ma obowiązku publikacji listy kandydatów w Biuletynie Służby Cywilnej. Publikowana lista powinna zawierać imię i nazwisko kandydata oraz jego miejsce zamieszkania w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego (czyli – zgodnie z art. 25 k.c. – miejscowość, w której przebywa z zamiarem stałego pobytu).

Należy dodać, że zgodnie z nowym przepisem art. 22a usc, informacje o kandydatach, którzy zgłosili się do naboru, w zakresie objętym wymaganiami określonymi w ogłoszeniu o naborze stanowią informację publiczną.

Drugą cechą naboru do służby cywilnej, zgodnie z art. 5 usc, ma być konkurencyjność, która oznacza, że spośród zgłoszonych w terminie kandydatów, spełniających określone w ogłoszeniu wymagania formalne, powinni być zatrudnieni ci, którzy mają najwyższe kwalifikacje i predyspozycje do pełnienia danego stanowiska. Ustawa w pierwotnym brzmieniu nie określała jednak kryteriów ani sposobu wyłaniania najlepszych kandydatów, czyniąc tym samym wymaganie konkurencyjności martwym. Decyzję o tym, którego z kandydatów spełniających formalne wymagania zatrudnić, podejmował dyrektor generalny, według sobie tylko wiadomych przesłanek, niekoniecznie merytorycznych. Nowelizacja ustawy o służbie cywilnej nie wprowadziła w tym zakresie przełomowych zmian. Zmieniona ustawa nadal nie reguluje sposobu wyboru najlepszego czy też najlepszych kandydatów. W szczególności nie zobowiązuje do przeprowadzania konkursu w celu ich wyłonienia. Nakłada natomiast na przeprowadzającego nabór pewne dodatkowe obowiązki dotyczące dokumentacji przebiegu konkursu oraz informacji o jego wynikach, co umożliwia kontrolę opinii publicznej nad naborem i pośrednio ogranicza możliwość podejmowania przez nich arbitralnych decyzji co do zatrudnienia w służbie cywilnej uczestniczących w naborze kandydatów.

Zgodnie z art. 22c usc, należy sporządzić protokół przeprowadzonego naboru. Przepis ten nie wskazuje, kto ma go sporządzić. Oznacza to, że chociaż technicznie może to uczynić na polecenie przeprowadzającego nabór jakikolwiek pracownik urzędu, to podpisać go powinien przeprowadzający nabór, biorąc tym samym na siebie odpowiedzialność za jego treść i za jego zgodność z rzeczywistym stanem rzeczy. Protokół – poza określeniem stanowiska pracy, na który był prowadzony nabór – powinien w szczególności zawierać liczbę kandydatów oraz imiona i adresy nie więcej niż 5 najlepszych kandydatów uszeregowanych według poziomu spełniania przez nich wymagań określonych w ogłoszeniu o naborze, a także informację o zastosowanych metodach i technikach naboru oraz uzasadnienie dokonanego wyboru.

Przydatność tego rozwiązania dla poprawienia jakości procedury naboru jest wątpliwa. Z ustawy nie wynika, jakoby dyrektor generalny czy inny podmiot organizujący nabór miał powoływać dla jego przeprowadzenia jakikolwiek zespół. Może przeprowadzać całą tę niedookreśloną procedurę sam. Sam może wymyślić lub wybrać stosowane wcześniej „metody i techniki" naboru, a następnie opisać je w protokole, którego nikt inny nie akceptuje i który nie musi być udostępniany kandydatom. Nie wiadomo, od czego zależy, czy w protokole zostanie wskazany jeden najlepszy kandydat czy pięciu najlepszych kandydatów, chyba że będzie to wynikać z uzasadnienia wyboru. Nasuwa się też pytanie, czy w protokole może znaleźć się stwierdzenie, że żaden z kandydatów nie nadaje się do objęcia stanowiska, którego dotyczy nabór. Przy tym protokół naboru nie podlega obowiązkowej publikacji. Sądzę jednak, że – z wyjątkiem adresów wybranych kandydatów – stanowi on informację publiczną i powinien być udostępniany zainteresowanym obywatelom w trybie określonym w ustawie o dostępie do informacji publicznej.

Dyrektor generalny ma natomiast obowiązek, wynikający z art. 22d usc, upowszechnienia informacji o wynikach naboru. Jako wynik naboru traktuje się zatrudnienie wybranego kandydata albo nieobsadzenie stanowiska. Informacja o wyniku naboru ma zawierać – poza określeniem urzędu i stanowiska pracy – imię, nazwisko oraz miejsce zamieszkania zatrudnionego kandydata i uzasadnienie jego wyboru albo stwierdzenie, że nie został zatrudniony żaden kandydat i uzasadnienie tej decyzji. Informacja ta powinna być opublikowana w ciągu 14 dni od dnia zatrudnienia wybranego kandydata albo od dnia zakończenia naboru (tj. jak sądzę, od dnia sporządzenia protokołu naboru), jeżeli nie doszło do zatrudnienia żadnego kandydata, w Biuletynie Służby Cywilnej i Biuletynie Informacji Publicznej oraz w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie urzędu, przez okres co najmniej 3 miesięcy. Znaczenie upowszechnienia tej informacji byłoby większe, gdyby następowało ono przed zatrudnieniem wybranego kandydata, a nie dopiero po jego zatrudnieniu.

Z nowych przepisów ustawy o służbie cywilnej wynika wprost, że mimo wskazania w protokole naboru jednego lub większej liczby „najlepszych kandydatów", urząd może nie zatrudnić żadnego z nich, co będzie oznaczało konieczność przeprowadzenia nowego naboru. Nie jest natomiast równie oczywiste, czy jeżeli urząd decyduje się zatrudnić jednego z kandydatów, a w protokole figurują nazwiska kilku „najlepszych kandydatów" uszeregowane według stopnia spełniania przez nich wymagań, powinien zatrudnić tego spośród nich, którego nazwisko umieszczono na pierwszym miejscu. Osobiście sądzę, że tak, co wydaje się o tyle łatwe do wykonania, że o kolejności wymienienia najlepszych kandydatów w protokole i o zatrudnieniu decyduje ta sama osoba. Za taką interpretacją przemawia *ratio legis* tych nowych przepisów – dobór możliwie najlepszych pracowników służby cywilnej i ograniczenie w tym zakresie nadmiernej dotąd swobody dyrektorów generalnych. Trafność jej zdaje się potwierdzać także treść art. 22e, który stanowi, iż w sytuacji gdy stosunek pracy osoby zatrudnionej w wyniku naboru ustał w ciągu 3 miesięcy od dnia jego nawiązania, dyrektor generalny nie musi przeprowadzać nowego naboru na to stanowisko, lecz zatrudnić na nim kolejną osobę spośród najlepszych kandydatów wymienionych w protokole tego naboru. Informację o zatrudnieniu w tym trybie upowszechnia się w taki sposób, jak informację o wynikach naboru. Wydaje się, że zatrudnienie w tym trybie można ponowić pod warunkiem, że stosunek pracy z kolejną zatrudnioną osobą ustanie w ciągu 3 miesięcy od nawiązania stosunku pracy z osobą wyłonioną w drodze naboru (pierwszym kandydatem).

Naruszenie procedury naboru do służby cywilnej uregulowanej w przepisach znowelizowanej ustawy, moim zdaniem, nie ma wpływu na ważność umowy o pracę zawartej następnie z osobą wyłonioną w drodze takiego dotkniętego wadą naboru. Przepisy te adresowane są do dyrektora generalnego jako reprezentanta pracodawcy i organizatora naboru i tylko on może ponieść odpowiedzialność, przede wszystkim dyscyplinarną, za ich naruszenie.

Na zakończenie należy stwierdzić, iż nowe przepisy dotyczące naboru pracowników do służby cywilnej tylko w niewielkim stopniu mogą wpłynąć na zwiększenie konkurencyjności naboru i ograniczenie nadmiernej swobody dyrektorów generalnych w zakresie decydowania o składzie korpusu służby cywilnej. Moim zdaniem, konieczne jest przeprowadzenie głębszych zmian w tym zakresie i to zarówno gdy chodzi o kryteria selekcyjne (postulat powszechnego wymagania wyższego wykształcenia), jak i o tryb naboru. W tej ostatniej kwestii najbardziej racjonalne wydaje się wprowadzenie obowiązkowego konkursu na wszystkie stanowiska w służbie cywilnej. Konkurs powinien być przeprowadzany przez niewielki, na przykład 3-osobowy zespół z dyrektorem generalnym na czele. Mógłby się składać – poza konkursem formalnych, udokumentowanych kwalifikacji –

z niezbyt skomplikowanego testu sprawdzającego wiedzę kandydatów wymaganą na stanowisku, do którego pretendują oraz rozmowy kwalifikacyjnej pozwalającej poznać pewne cechy osobowości kandydata. Wynik konkursu powinien być, co do zasady, wiążący dla dyrektora generalnego, zaś umowę o pracę w służbie cywilnej zawartą z osobą niewyłonioną w drodze konkursu należałoby uznać za nieważną.

dr hab. Teresa Liszcz
profesor Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej
w Lublinie

Paweł Wieczorek

POMOC PUBLICZNA W POLSCE NA TLE UNII EUROPEJSKIEJ

Firmy europejskie, chcące utrzymać dotychczasową pozycję na rynku światowym, powinny poprawić swoją konkurencyjność. Ważną rolę w tym względzie będzie odgrywać odpowiednio adresowana pomoc publiczna[1]. Musi ona mieścić się w określonych ramach prawnych oraz finansowych tak, aby stanowiła czynnik wspomagający przedsiębiorców, nie naruszając jednak zasad zdrowej konkurencji. Dylematy związane z efektywnym wykorzystaniem wsparcia publicznego szczególnie ostro występują w Polsce i innych nowych krajach Unii Europejskiej (UE-10), gdzie wolny przebieg restrukturyzacji niektórych sektorów gospodarki (górnictwo, hutnictwo, transport kolejowy, przemysł stoczniowy) wymusza duże zaangażowanie państwa, łagodzące ekonomiczne i społeczne skutki przekształceń strukturalnych. Kłóci się to z nowym podejściem do pomocy publicznej ze strony Komisji Europejskiej (KE), która zachęca państwa Unii do ograniczenia wsparcia, a także skoncentrowania środków pomocowych na realizacji tzw. celów horyzontalnych.

Pojęcie pomocy publicznej i ogólne zasady jej udzielania w Unii Europejskiej

Pomoc publiczna stanowi integralną część wspólnotowej polityki konkurencji, która opiera się na założeniu, że najlepszą gwarancją możliwości długofalowego rozwoju gospodarczego państw Unii oraz podwyższania standardu życia

[1] W polskim piśmiennictwie na temat pomocy publicznej zob. np.: P. Pełka, M. Stasiak: *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców w Unii Europejskiej,* Wydawnictwo Difin, Warszawa 2002; B. Woźniak: Zasady udzielania pomocy publicznej w Unii Europejskiej, [w:] *Polityka finansowa Polski wobec aktualnych i przyszłych wyzwań*, pod red. J. Kulawika i E. Mazurkiewicza, tom 2, Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Warszawie, Warszawa 2005.

Europejczyków jest niezakłócone funkcjonowanie wspólnego rynku. Kontrola wsparcia publicznego wynika z potrzeby zachowania jednakowych reguł gry dla wszystkich podmiotów i eliminowania nieuzasadnionego preferowania określonych firm czy też rodzajów produkcji w sposób naruszający konkurencję. Praktyka wskazuje bowiem, że liberalne traktowanie pomocy publicznej osłabia dążenie przedsiębiorców korzystających ze wsparcia do redukowania kosztów produkcji, unowocześniania wyrobów oraz poprawy ich jakości, co w dłuższej perspektywie wpływa negatywnie na ogólną konkurencyjność europejskiej gospodarki, tempo wzrostu PKB oraz warunki życia mieszkańców Unii.

Prawo wspólnotowe w dziedzinie pomocy publicznej jest bardzo obszerne i obejmuje ponad 100 aktów i dokumentów o zróżnicowanym statusie formalnoprawnym, począwszy od wiążących przepisów „Traktatu o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej" (TWE), rozporządzeń i dyrektyw, a skończywszy na wytycznych i komunikatach, będących swego rodzaju wskazówkami interpretacyjnymi, formułowanymi przez właściwą w tych sprawach Komisję Europejską[2]. Artykuł 87(1) TWE stanowi, iż każda pomoc udzielona ze źródeł państwowych (publicznych), która narusza lub grozi naruszeniem konkurencji przez uprzywilejowanie określonych przedsiębiorstw lub produkcji określonych wyrobów stoi w sprzeczności w zasadami wspólnego rynku w takim zakresie, w jakim wpływa negatywnie na wymianę handlową w ramach Wspólnoty[3]. Oznacza to, iż wsparcie udzielone danemu przedsiębiorcy podlega przepisom regulującym kwestie pomocy publicznej, o ile jednocześnie spełnione są cztery przesłanki:

– pomoc udzielana jest przez państwo lub ze środków państwowych;
– przedsiębiorca uzyskuje pomoc na warunkach preferencyjnych, korzystniejszych od oferowanych na rynku;
– wsparcie ma charakter selektywny, tj. uprzywilejowuje wybrane przedsiębiorstwo albo produkcję określonych wyrobów;
– korzystanie z pomocy grozi zakłóceniem lub zakłóca konkurencję na wspólnym rynku oraz pogarsza warunki wymiany handlowej między krajami Unii Europejskiej.

Zgodnie z art. 88(3) TWE, każde państwo członkowskie jest zobowiązane do informowania (notyfikowania) Komisji Europejskiej w sprawie planowanej

[2] D. Kamiński: *Pomoc publiczna w ramach funduszy strukturalnych (cz. I),* „Prawo i Podatki Unii Europejskiej", nr 9/2005, s. 45.

[3] Nie każda pomoc udzielana przez państwa członkowskie jest niezgodna z regułami wspólnego rynku. W ramach generalnego zakazu pomocy publicznej prawo wspólnotowe przewiduje dwie grupy zwolnień (wyłączeń): wyłączenia ogólne, o których mówi art. 87(2a-c) TWE oraz wyłączenia warunkowe, określone w art. 87(3a-e).

pomocy publicznej[4] i nie może uruchomić środków pomocowych do momentu, aż Komisja wyda decyzję końcową o ich zgodności ze wspólnym rynkiem. Komisja ocenia poszczególne propozycje wsparcia, zwracając szczególną uwagę na możliwość zakłócenia konkurencji. W sytuacji gdy KE sama dojdzie do wniosku, że projektowana pomoc budzi wątpliwości z punktu widzenia jej zgodności ze wspólnym rynkiem lub też otrzyma sygnały ze strony przedsiębiorców obawiających się naruszenia konkurencji, uruchamia procedurę dochodzeniową, w ramach której sprawdza m.in.:

– czy rzeczywiście chodzi o wykorzystanie zasobów publicznych i czy z tego tytułu beneficjenci wsparcia uzyskają korzyści gospodarcze, a także czy pomoc może wpłynąć – a jeżeli tak, to w jakim zakresie – na konkurencję i wymianę handlową na wspólnym rynku;

– czy przewidywana pomoc jest w ogóle potrzebna, a jeżeli tak, to czy wysokość wsparcia została ograniczona do niezbędnego minimum gwarantującego przywrócenie w krótkim czasie rentowności firmy korzystającej z pomocy, a ponadto czy działania naprawcze zostały określone właściwie, w tym czy nie zachodzi konieczność powiązania pomocy ze zmniejszeniem mocy wytwórczych beneficjenta;

– czy wejście programu pomocowego w życie nastąpiło przed przystąpieniem Polski lub innego nowego kraju do Unii Europejskiej, czy już po akcesji w maju 2004 r.

Jeżeli Komisja uzna, że pomoc publiczna jest niezgodna ze wspólnym rynkiem, odmawia zgody na jej udzielenie. Jeśli sprawa dotyczy środków już przekazanych, KE nakazuje zwrot udzielonej pomocy, przy czym obowiązek wyegzekwowania decyzji Komisji spoczywa na państwie, na obszarze którego zarejestrowana jest firma korzystająca ze wsparcia.

Od dnia akcesji Polska jest zobowiązana do bezpośredniego stosowania przepisów wspólnotowych dotyczących pomocy publicznej, w szczególności definiujących warunki dopuszczalności wsparcia oraz tryb postępowania w tej sprawie wobec Komisji Europejskiej. W końcu maja 2005 r. weszła w życie ustawa z 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej[5], zawierająca wytyczne na temat notyfikacji pomocy w KE. Ustawa m.in. określiła procedury, jakie należy stosować w przypadku programów pomocowych uruchomionych w okresie przedakcesyjnym, nowych projektów wsparcia, pomocy przyznanej bezprawnie oraz wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem.

---

[4] Procedurę notyfikacji można pominąć głównie w wypadku tzw. pomocy *de minimis*, tj. wsparcia w kwocie nieprzekraczającej 100 tys. • dla danego beneficjenta w ciągu kolejnych 3 lat.

[5] DzU z 2005 r., nr 123, poz. 1291.

Podejście Komisji Europejskiej do kwestii pomocy publicznej, a także merytoryczny zakres spraw podlegających ocenie z punktu widzenia dopuszczalności wsparcia pokazują planowaną pomoc dla kilku polskich firm, a mianowicie: Fabryki Samochodów Osobowych FSO SA w Warszawie, Stoczni Szczecińskiej Nowej Sp. z o.o., Stoczni Gdańskiej – Grupy Stoczni Gdynia SA, Huty Częstochowa SA oraz Poczty Polskiej[6]. We wszystkich tych sprawach, wobec wątpliwości co do zgodności notyfikowanego wsparcia z prawem wspólnotowym, Komisja zdecydowała o wszczęciu formalnej procedury dochodzeniowej[7], która, jak pokazuje praktyka, może trwać kilkanaście miesięcy lub nawet dłużej. W 2005 r. KE zdążyła wydać decyzję ostateczną jedynie w stosunku do Huty Częstochowa SA, uznając że przewidywane wsparcie nie ma charakteru pomocy publicznej[8].

Rodzaje i formy pomocy publicznej w Unii Europejskiej

W ramach przyznawanej w Unii pomocy publicznej można wyróżnić trzy podstawowe jej kategorie[9]:

1. Pomoc horyzontalna, obejmująca wsparcie działań na rzecz rozwiązywania problemów o ogólnoeuropejskim zasięgu lub strategicznym charakterze. W szczególności chodzi o pomoc przeznaczoną na: prace badawczo-rozwojowe, ochronę środowiska, rozwój małych i średnich przedsiębiorstw (MSP), rozwój wymiany handlowej (subsydia handlowe), rozwiązania zmniejszające zużycie energii, utrzymanie poziomu zatrudnienia lub tworzenie nowych miejsc pracy oraz szkolenia zawodowe. Wsparcie otrzymują wszystkie przedsiębiorstwa, których

---

[6] Zastrzeżenia KE wobec wymienionych odbiorców pomocy publicznej zostały przedstawione odpowiednio w: pomoc dla Poczty Polskiej – Dziennik Urzędowy UE (dalej – DzUrzUE), C 274/14 z 5.11.2005 r.; pomoc dla Stoczni Szczecińskiej Nowej Sp. z o.o. – DzUrzUE, C 222/7 z 9.09.2005r.; pomoc dla Stoczni Gdańskiej – Grupy Stoczni Gdynia SA – DzUrzUE, C 220/7 z 8.09.2005r.; pomoc dla Fabryki Samochodów Osobowych FSO SA – DzUrzUE, C 100/2 z 26.04.2005 r. oraz J. Battistuta: *The Commission opens investigation procedure regarding aid to Polish car producers FSO (ex Daewoo),* „Competition Policy Newsletter" (dalej – „CPN"), Nr 2, Summer 2005, s. 76-78; pomoc dla Huty Częstochowa SA – M. Lienemeyer: *The Commission opens investigation procedure regarding aid to Polish steel company Huta Czestochowa,* „CPN", Nr 3, Autumn 2004, s. 69-71.

[7] W wypadku Huty Częstochowa SA Komisja Europejska podjęła decyzję o wszczęciu formalnej procedury dochodzeniowej w maju 2004 r. W styczniu 2005 r. zapadła analogiczna decyzja w sprawie Fabryki Samochodów Osobowych FSO SA, zaś w czerwcu 2005 r. w odniesieniu do Stoczni Szczecińskiej Nowej Sp. z o.o., Stoczni Gdańskiej – Grupy Stoczni Gdynia SA oraz Poczty Polskiej.

[8] Press Release IP/05/842 z 6.07.2005.

[9] Osobny nurt pomocy publicznej stanowi wsparcie dla rolnictwa i rybołówstwa, podlegające odrębnym regułom wynikającym ze wspólnej polityki rolnej i wspólnej polityki dla rybołówstwa.

dotyczy dany problem lub które spełniają określone kryteria (warunki), niezależnie od sektora, regionu, wielkości oraz formy prawnej poszczególnych podmiotów.

2. Pomoc sektorowa, adresowana do konkretnych sektorów gospodarki, w tym zwłaszcza przemysłów: hutniczego, stoczniowego, włókien sztucznych, motoryzacyjnego oraz górnictwa węgla kamiennego. Istotne jest, iż w niektórych sektorach (zwłaszcza przemysłu motoryzacyjnego, hutniczego i włókien sztucznych) udzielanie pomocy publicznej musi być powiązane z redukcją mocy produkcyjnych.

3. Pomoc regionalna, mająca na celu zmniejszenie dysproporcji w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego występujących na obszarze Unii.

Tabela 1

Formy pomocy publicznej

Formy czynne związane z wydatkami budżetu państwa na rzecz przedsiębiorców	Formy bierne związane z uszczupleniem wpływów budżetu państwa
Grupa A1 – dotacje, dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych, inne wydatki związane z funkcjonowaniem jednostek budżetowych lub realizacją ich zadań statutowych, refundacje	**Grupa A2** – zwolnienia i odliczenia podatkowe, obniżka lub zmniejszenie powodujące obniżenie podstawy opodatkowania lub wysokości podatku, obniżenie wysokości opłaty, zwolnienie z opłaty, zaniechanie poboru podatku, zaniechanie poboru opłaty, umorzenie zaległości podatkowej wraz z odsetkami, umorzenie odsetek od zaległości podatkowej, umorzenie odsetek z tytułu opłaty, umorzenie kar, oddanie do korzystania mienia będącego własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego lub zbycie tego mienia na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku
Grupa B1 – wniesienie kapitału do spółki[1)]	**Grupa B2** – konwersja wierzytelności na akcje lub udziały[1)]
Grupa C1 – pożyczki preferencyjne, dopłaty do oprocentowania kredytów, pożyczki warunkowo umorzone[2)] **Grupa D1** – poręczenia i gwarancje kredytowe	**Grupa C2** – odroczenie lub rozłożenie na raty podatku, zaległości podatkowej, opłaty lub kary[2)]

[1)] subsydia kapitałowo-inwestycyjne
[2)] tzw. miękkie kredytowanie

•ródło: *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2004 r.*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa, wrzesień 2005 r., s. 7.

Pomoc publiczna może przybierać formę: pomocy czynnej, polegającej na przekazaniu przedsiębiorcom środków w formie dotacji (co pociąga za sobą konieczność poniesienia przez budżet państwa określonych wydatków), a także pomocy biernej, oznaczającej zmniejszenie ciężaru danin publicznych lub zaniechanie ich poboru i pozostawienia środków z tego tytułu w dyspozycji podmiotów gospodarczych, co z kolei prowadzi do uszczuplenia wpływów budżetu państwa (tabela 1). W drugim wypadku wsparcie publiczne może odzwierciedlać założenia polityki gospodarczej (celowe wprowadzanie ulg i zwolnień podatkowych), ale może też być wymuszone koniecznością umorzenia zadłużenia przedsiębiorstw wobec budżetu lub odroczenia płatności podatkowych i parapodatkowych, wynikającą z braku praktycznej możliwości ściągnięcia tych należności.

Pomoc istniejąca i pomoc nowa

Podczas negocjacji członkowskich dotyczących obszaru polityki konkurencji strona unijna koncentrowała uwagę na trzech podstawowych kwestiach. Po pierwsze, Komisja Europejska dążyła do wyznaczenia przez poszczególnych kandydatów jednej konkretnej instytucji rządowej, która odpowiadałaby za całokształt spraw związanych z monitorowaniem i nadzorowaniem pomocy publicznej (w Polsce funkcję tę powierzono Urzędowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów – UOKiK).

Po drugie, chodziło o dokładne zdefiniowanie, które z działań wspierających podejmowanych przez nowe kraje w okresie przedczłonkowskim stanowić będą tzw. pomoc istniejącą w momencie akcesji (*existing aid*), a jakie zostaną uznane za pomoc nową (*new aid*). Rozróżnienie tych dwóch kategorii pomocy ma dla państw UE-10 bardzo duże znaczenie praktyczne, ponieważ – zgodnie z obowiązującą interpretacją art. 88(1) TWE – Komisja może zgłaszać zastrzeżenia wobec wsparcia, a także żądać jego ograniczenia lub wstrzymania jedynie w wypadku pomocy nowej. Uznanie wsparcia za pomoc istniejącą wyklucza możliwość wydania przez Komisję decyzji o wstrzymaniu udzielania pomocy lub nakazie jej zwrotu. W tym kontekście ważne jest także, iż zabronione jest wykorzystywanie środków w ramach funduszy strukturalnych do współfinansowania działań niezaaprobowanych przez Komisję[10].

Po trzecie, Komisja zmierzała do ograniczenia istniejących w krajach akcesyjnych systemów pomocy fiskalnej, służących przyciąganiu inwestorów zagranicznych, a także wykorzystywanych do podtrzymywania przy życiu nierentow-

[10] G. Roebling: *Existing aid and enlargement,* „CPN", Nr 1, Spring 2003, s. 33; P. Dias: *Existing State aid in the acceding countries,* "CPN", Nr 2, Summer 2004, s. 17.

nych sektorów przemysłu wymagających głębokiej restrukturyzacji. W wypadku kapitału obcego istotne znaczenie ma na przykład instytucja wakacji podatkowych, z których mogą korzystać inwestorzy działający w Polsce w specjalnych strefach ekonomicznych (SSE). Z kolei dla wielu dużych firm państwowych, mających problemy ze sprostaniem realiom gospodarki rynkowej, szansę na przedłużenie egzystencji stwarzała możliwość umorzenia zobowiązań publicznoprawnych wobec budżetu oraz funduszu ubezpieczeń społecznych, a ponadto uzyskania gwarancji i poręczeń ze strony skarbu państwa. Komisja Europejska obawiała się, że ratowanie w ten sposób niewydolnych firm grozi spowolnieniem działań dostosowawczych w sektorach borykających się z poważnymi problemami strukturalnymi, co w efekcie mogło spowodować opóźnienie całego procesu integracji gospodarek krajów akcesyjnych ze wspólnym rynkiem. Problem ten ostatecznie rozwiązano przez określenie granicznej daty stosowania wspomnianych instrumentów fiskalnych w ramach tzw. okresów przejściowych[11].

W specjalnych strefach ekonomicznych Polska musi zlikwidować niezgodną z prawem wspólnotowym pomoc dla średnich przedsiębiorców do końca 2010 r., zaś dla małych i średnich przedsiębiorstw – do końca 2011 r.[12] Polska została także zobowiązana do dostosowania do wymagań wspólnego rynku pomocy fiskalnej dla dużych przedsiębiorców (regionalna pomoc inwestycyjna) przez wprowadzenie dopuszczalnych pułapów wsparcia. Niezbędne okazały się również zmiany w przepisach regulujących udzielanie pomocy publicznej na rzecz ochrony środowiska[13].

Jeśli natomiast chodzi o pomoc na ratowanie i restrukturyzację nierentownych sektorów przemysłu (np. przemysłu hutniczego), Komisja zgodziła się, iż w wyjątkowych sytuacjach można będzie stosować taką pomoc, o ile zostanie ona ściśle określona co do wysokości i czasu udzielania, powiązana z redukcją mocy wytwórczych, a także umożliwi przedsiębiorstwom korzystającym ze wsparcia szybkie odzyskanie rentowności[14]. Przykładem może tu być pomoc dla sektora hutnictwa żelaza i stali w Polsce, która – zgodnie z ustaleniami podjętymi w trakcie negocjacji akcesyjnych – nie mogła wykroczyć poza 2003 r. i łączny poziom

---

[11] Okresy przejściowe w obszarze polityki konkurencji zostały określone w rozdziale 5 załącznika XII do „Aktu dotyczącego warunków przystąpienia [...] Rzeczypospolitej Polskiej [...] oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej" (dalej – „Akt przystąpienia"), DzUrzUE, L 236 z 23.09.2003 r.

[12] Chodzi o możliwość korzystania przez przedsiębiorców działających w SSE ze zwolnień z podatku dochodowego udzielonych przed 1.01.2001 r. na podstawie ustawy z 20.10.1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (DzU z 1994 r., nr 123, poz. 600).

[13] Chodzi o wspieranie inwestycji dotyczących instalacji zapobiegających powstawaniu zanieczyszczeń oraz wpływających na ich wielkość (tzw. instalacje IPPC), a ponadto wielkich spalarni śmieci.

[14] B. Woźniak: *Zasady udzielania pomocy* ..., op.cit., s. 177-178.

3,4 mld zł w latach 1997–2003[15]. Ponadto przyjęto, że w wyniku działań restrukturyzacyjnych nastąpi daleko idące ograniczenie zdolności produkcyjnych hut[16].

W ramach tzw. procedury przejściowej (*interim procedure*)[17] Polska zgłosiła w sumie 57 środków pomocowych[18], z których jedynie 4 zostały sklasyfikowane jako pomoc istniejąca[19].

W momencie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej pomoc istniejąca obejmowała trzy następujące kategorie wsparcia[20]:

– środki pomocowe wprowadzone w życie przed 10 grudnia 1994 r.[21];

– środki pomocowe wymienione w dodatku do załącznika IV do „Aktu przystąpienia"[22], obejmujące programy pomocowe oraz pomoc indywidualną, zgłoszone Komisji Europejskiej przez Polskę do listopada 2002 r.;

– środki pomocowe, które przed 1 maja 2004 r. zostały uznane przez UOKiK za zgodne z dorobkiem prawnym UE i w stosunku do których Komisja nie przedstawiła zastrzeżeń co do zgodności tych środków z zasadami wspólnego rynku. Inaczej mówiąc, chodzi o wsparcie, które nie zostało zakwestionowane w ramach procedury przejściowej.

W załączniku IV do „Aktu przystąpienia" stwierdzono również, że pomoc publiczna, która nie mieści się we wskazanym zakresie, zostanie z dniem akcesji uznana za pomoc nową. Oznacza to, że do tego rodzaju wsparcia będzie miał zastosowanie art. 88(3) TWE, a więc wymóg notyfikowania w Komisji Europejskiej planowanej pomocy oraz oczekiwania na decyzję Komisji w sprawie oceny zgodności wsparcia ze wspólnym rynkiem. Jeśli Komisja w ramach procedury przejściowej nie zgłosi w ciągu 3 miesięcy (licząc od momentu otrzymania pełnej

---

[15] Ostatecznie we wskazanym przedziale czasu polskie huty zdążyły wykorzystać pomoc publiczną o wartości 2,8 mld zł.

[16] M. Lienemeyer: *State aid for restructuring steel industry in the new Member States,* „CPN" Nr 1, Spring 2005, s. 95, 98-99.

[17] Procedura przejściowa dotyczy programów pomocowych i pomocy indywidualnej, zgłoszonych w 2002 r. (lecz niewłączonych do załącznika IV do „Aktu przystąpienia") oraz w okresie styczeń 2003 r. – 30.04.2004 r. Zasady procedury przejściowej zostały oparte na rozporządzeniu Rady (WE) nr 659 z 22.03.1999 r., OJ L 83/1 z 27.03.1999 r.

[18] W ramach środków pomocowych można wyróżnić: a) programy pomocowe (mające często formę aktu prawnego), określające adresatów pomocy publicznej, rodzaj, wielkość i przeznaczenie wsparcia oraz warunki udzielania pomocy, a także b) projekty pomocy indywidualnej, adresowane do konkretnych firm podlegających restrukturyzacji w celu przywrócenia zdolności do konkurowania na rynku.

[19] Dane UOKiK. Cyt. za: B. Woźniak: *Zasady udzielania pomocy* ..., op.cit., s. 184.

[20] Rozdział 3 załącznika IV do „*Aktu przystąpienia",* DzUrzUE, L 236 z 23.09.2003 r.

[21] Data spotkania Rady Europejskiej w Essen, podczas którego przyjęto założenia polityki UE w obszarze pomocy publicznej. G. Roebling: *Existing aid...*, op.cit., s. 35.

[22] Wykaz istniejących środków pomocowych, o których mowa w pkt 1 lit. b istniejącego mechanizmu pomocy określonego w rozdziale 3 załącznika IV (DzUrzUE, C 227E z 27.09.2003 r.).

dokumentacji dotyczącej przewidywanego wsparcia) zastrzeżeń co do dopuszczalności środka pomocowego, wówczas niejako automatycznie środek ten zyskuje charakter pomocy istniejącej.

Zastosowanie procedury przejściowej w odniesieniu do państw przyjętych do Unii Europejskiej w maju 2004 r. stanowi odmienne rozwiązanie w porównaniu z poprzednimi rozszerzeniami Unii, kiedy wsparcie udzielane przed akcesją było zawsze traktowane jako pomoc istniejąca. W ten sposób kraje UE-15 zabezpieczyły się przed możliwością kontynuowania przez nowe kraje niedozwolonej w UE pomocy publicznej, która została uruchomiona jeszcze przed rozszerzeniem Unii[23].

Fundusze strukturalne a pomoc publiczna

Z dniem akcesji Polska uzyskała prawo do korzystania z tzw. funduszy strukturalnych. Tego rodzaju środki finansowe pochodzą wprost ze wspólnego budżetu Unii Europejskiej a także – w związku z wymogiem współfinansowania projektów strukturalnych z funduszy krajowych – z budżetów narodowych poszczególnych państw Unii. Stanowią one zatem środki publiczne[24] wykorzystywane do finansowania działań w ramach polityki regionalnej, które na mocy art. 87(3a) i 87(3c) TWE są zgodne z regułami wspólnego rynku[25].

Wsparcie w ramach funduszy strukturalnych musi być przeznaczone na realizację ściśle określonych przedsięwzięć wynikających z założeń polityki regionalnej Unii Europejskiej, a ponadto nie może przekroczyć limitów dofinansowania dopuszczalnych dla projektów strukturalnych. W wypadku Polski kluczowe znaczenie ma tzw. cel 1 polityki regionalnej, dotyczący wspierania regionów zapóźnionych w rozwoju, które charakteryzują się poziomem PKB *per capita* nieprzekraczającym 75% średniej dla Unii. Wszystkie polskie województwa spełniają to kryterium, co oznacza, że całe terytorium Polski zostało objęte zasięgiem polityki strukturalnej w ramach celu 1.

---

[23] B. Woźniak: *Zasady udzielania pomocy* ..., op.cit., s. 179-181; G. Roebling: *Existing aid* ..., op. cit., s. 34.

[24] Środki udostępniane Polsce w ramach funduszy strukturalnych podlegają rygorom ustawy z 26.11.1998 r. o finansach publicznych, art. 3 ust. 1 pkt 2a (DzU z 1998 r., nr 155, poz. 1014, ze zm.).

[25] A. Jankowska, T. Kierzkowski (red.) i R. Knopik: *Fundusze strukturalne Unii Europejskiej. Komentarz do rozporządzenia Rady Unii Europejskiej nr 1260/1999 z 21 czerwca 1999 r. wprowadzającego ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych,* Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2005, s. 95.

Podstawę określenia dopuszczalnej wysokości pomocy regionalnej stanowi tzw. krajowa mapa pomocy regionalnej, wskazująca regiony kwalifikujące się do wsparcia w ramach art. 87(3a) i 87(3c) TWE. W Polsce mapa pomocy regionalnej została zdefiniowana w formie stosownego rozporządzenia Rady Ministrów z 1 września 2004 r.[26] Zgodnie z tym dokumentem, na całym obszarze kraju obowiązuje standardowy pułap dopuszczalnego dofinansowania inwestycji w przedsiębiorstwach (intensywności pomocy – EDN), wynoszący 50% kosztów kwalifikowanych projektu strukturalnego, z wyjątkiem Warszawy i Poznania, gdzie limit dla dużych firm został obniżony do 30% i 45% dla MSP, a także Krakowa, Wrocławia i Trójmiasta, gdzie obowiązują odpowiednio limity 40% (firmy duże) i 55% (MSP). Pomoc publiczna udzielana w ramach funduszy strukturalnych nie wymaga oddzielnej notyfikacji w Komisji Europejskiej, bowiem możliwość przyznania środków wspólnotowych jest uwarunkowana dopełnieniem wieloetapowej procedury programowania działań w ramach polityki regionalnej Unii.

Tendencje w zakresie pomocy publicznej w Unii Europejskiej

Rada Europejska na posiedzeniach w Lizbonie w marcu 2000 r. oraz Sztokholmie w marcu 2001 r. wezwała państwa Unii do zmniejszenia skali pomocy publicznej (w wymiarze nominalnym i w relacji do PKB), a ponadto do odejścia od wspomagania poszczególnych przedsiębiorstw i sektorów gospodarki na rzecz realizacji celów horyzontalnych. Konieczność przeprofilowania pomocy publicznej nabrała szczególnego znaczenia w kontekście decyzji podjętych przez Radę Europejską na spotkaniu w Brukseli w marcu 2005 r. w sprawie ożywienia strategii lizbońskiej, ukierunkowujących działania w ramach tego programu na wspieranie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia.

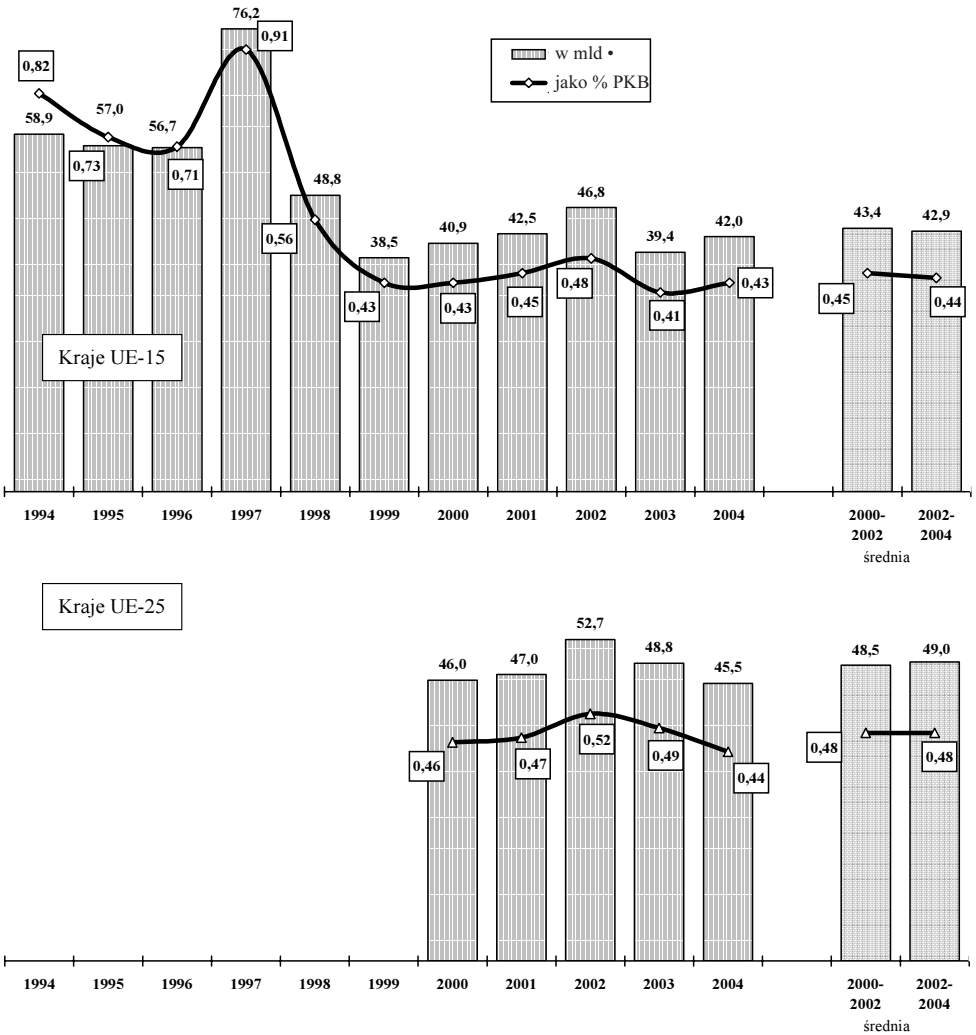
Stare kraje Unii Europejskiej (UE-15)

W 2004 r. łączna wartość pomocy publicznej w krajach UE-15 (nie licząc wsparcia dla rolnictwa, rybołówstwa i transportu) wyniosła 42 mld euro, co stanowiło równowartość 0,43% PKB tych państw (rysunek 1). Wbrew wielokrotnym wezwaniom Rady Europejskiej, skala wsparcia w krajach UE-15 od końca lat dziewięćdziesiątych nie wykazuje tendencji spadkowych, a wręcz przeciwnie – przez większość okresu 2000–2004 pomoc nawet wzrastała, kształtując się jednak wyraźnie poniżej pułapu z lat 1994–1998. Pomoc publiczna osiąga największe

[26] Rozporządzenie Rady Ministrów z 1.09.2004 r. w sprawie ustalenia mapy pomocy regionalnej (DzU z 2004 r., nr 200, poz. 2049 i 2050).

Rysunek 1

Pomoc publiczna[1)] w krajach Unii Europejskiej w latach 1994–2004



[1)] Bez wsparcia kierowanego do rolnictwa, rybołówstwa i transportu.

•ródło: *Report State Aid Scoreboard – autumn 2005 update*, European Commission, Brussels, 9.12.2005, COM(2005)624 final, s. 12.

rozmiary w Niemczech (średniorocznie 10,4 mld euro w latach 2002– 2004), we Włoszech i Francji (po 5,7 mld euro) oraz Hiszpanii (3,5 mld euro). Spośród dużych państw UE-15 na ograniczenie wsparcia publicznego dotychczas zdecydowały się Niemcy (w latach 2002–2004 wielkość pomocy publicznej zmniejszyła się o 29,9%) oraz Hiszpania (spadek o 20%). Skala wsparcia wzrosła natomiast we Francji (o 7,2%) oraz Wielkiej Brytanii (aż o 38,9%).

W latach 2000–2004 uwidoczniły się zmiany w strukturze pomocy publicznej, związane ze zwiększeniem przez Komisję Europejską nacisku na realizację celów horyzontalnych, zwłaszcza badań i rozwoju oraz ochrony środowiska. W 2000 r. kraje UE-15 przeznaczyły na działania horyzontalne 69,1% globalnej wartości pomocy publicznej, zaś w 2004 r. już 79,5% – tym samym udział wsparcia sektorowego we wspomnianym okresie obniżył się o 10,4 punktu procentowego, do poziomu 20,5%. W grupie największych krajów UE-15 jedynie we Francji udział wsparcia horyzontalnego w całokształcie pomocy publicznej zmniejszył się w latach 2002–2004 o 16,1% punktu procentowego, pozostałe państwa zaczęły zmieniać strukturę wsparcia zgodnie z oczekiwaniami Komisji Europejskiej, czego wyrazem jest wzrost omawianego wskaźnika, wynoszący odpowiednio: w Hiszpanii o 21 punktów procentowych, Wielkiej Brytanii o 15,5 punktu (do poziomu 99,1%), Niemczech o 14,7 punktu w oraz we Włoszech o 5,6 punktu (do poziomu 94,8%).

Z punktu widzenia możliwości poprawy konkurencyjności istotne znaczenie ma to, jaką część pomocy dla przedsiębiorców stanowią bezpośrednie wydatki z budżetu na cele rozwojowe (dotacje, subsydia inwestycyjne, kredyty preferencyjne oraz poręczenia i gwarancje kredytowe), a ile środków przeznacza się na pomoc bierną, polegającą na rezygnacji przez budżet z należnych wpływów podatkowych. W krajach UE-15 preferowana jest pomoc aktywna – w latach 2000–2003 stanowiła ona średniorocznie ponad 73% globalnej wartości wsparcia, natomiast formy bierne – jedynie niecałe 27%.

Polska

W nowych państwach wielkość pomocy publicznej podlega istotnym zmianom, przy czym największy wzrost w latach 2000–2003 odnotowano w Polsce, gdzie wysokość wsparcia zwiększyła się przeszło trzykrotnie – według danych UOKiK – z 1923 mln euro w 2000 r. do 6510 mln euro w 2003 r., a następnie wyraźnie się obniżyła w 2004 r. do 3517 mln euro lub 1861 mln euro, w zależności od zastosowanej metodologii obliczeń[27] (tabela 2). Duży przyrost wartości

[27] Kwota 1861 mln • dotyczy wartości pomocy publicznej w 2004 r. z pominięciem wsparcia dla rolnictwa, rybołówstwa i transportu (które uwzględnia kwota 3517 mln •). Tego rodzaju zabieg

pomocy w 2003 r. w stosunku do roku poprzedniego był konsekwencją realizacji rządowego programu restrukturyzacji górnictwa, udzielania zwolnień podatkowych przedsiębiorcom działającym w specjalnych strefach ekonomicznych, a także wejścia w życie tzw. ustaw antykryzysowych, umożliwiających umorzenie części publicznoprawnych zobowiązań przedsiębiorców[28].

Tabela 2

Wartość pomocy publicznej w Polsce w latach 2000–2004

Wyszczególnienie		2000 r.	2001 r.	2002 r.	2003 r.	2004 r.[1)]
Globalna pomoc publiczna (w mln)	zł	7 712,0	11 194,8	10 277,6	28 627,5	15 946,2
	€[2)]	1 922,7	3 051,6	2 665,6	6 509,5	**3 517,0**
Wartość pomocy publicznej bez rolnictwa, rybołówstwa i transportu (w mln)	zł	b.d.				8 437,7
	€[2)]					1 861,0
Udział globalnej pomocy publicznej w PKB (w %)		1,1	1,5	1,3	3,5	1,8
Udział pomocy publicznej bez rolnictwa, rybołówstwa i transportu w PKB (w %)		b.d.				1,0

[1)] Dane dotyczące 2004 r. nie są w pełni porównywalne z danymi dotyczącymi lat 2000-2003. Wynika to ze zmian metodologicznych w stosowanej przez UOKiK formule obliczania wartości pomocy publicznej, wprowadzonych w związku z wejściem Polski do UE, polegających na nieuwzględnieniu wsparcia dla rolnictwa, rybołówstwa i transportu.

[2)] Przyjęto średnioroczny kurs • podawany przez NBP, wynoszący odpowiednio: w 2000 r. – 4,0110 zł, w 2001 r. – 3,6685 zł, w 2002 r. – 3,8557 zł, w 2003 r. – 4,3978 zł, w 2004 r. – 4,5340 zł, <http://www.nbp.gov.pl/kursy/archiwum/internet.xls>.

•ródło: *Raport o pomocy publicznej* ..., op. cit., s. 9.

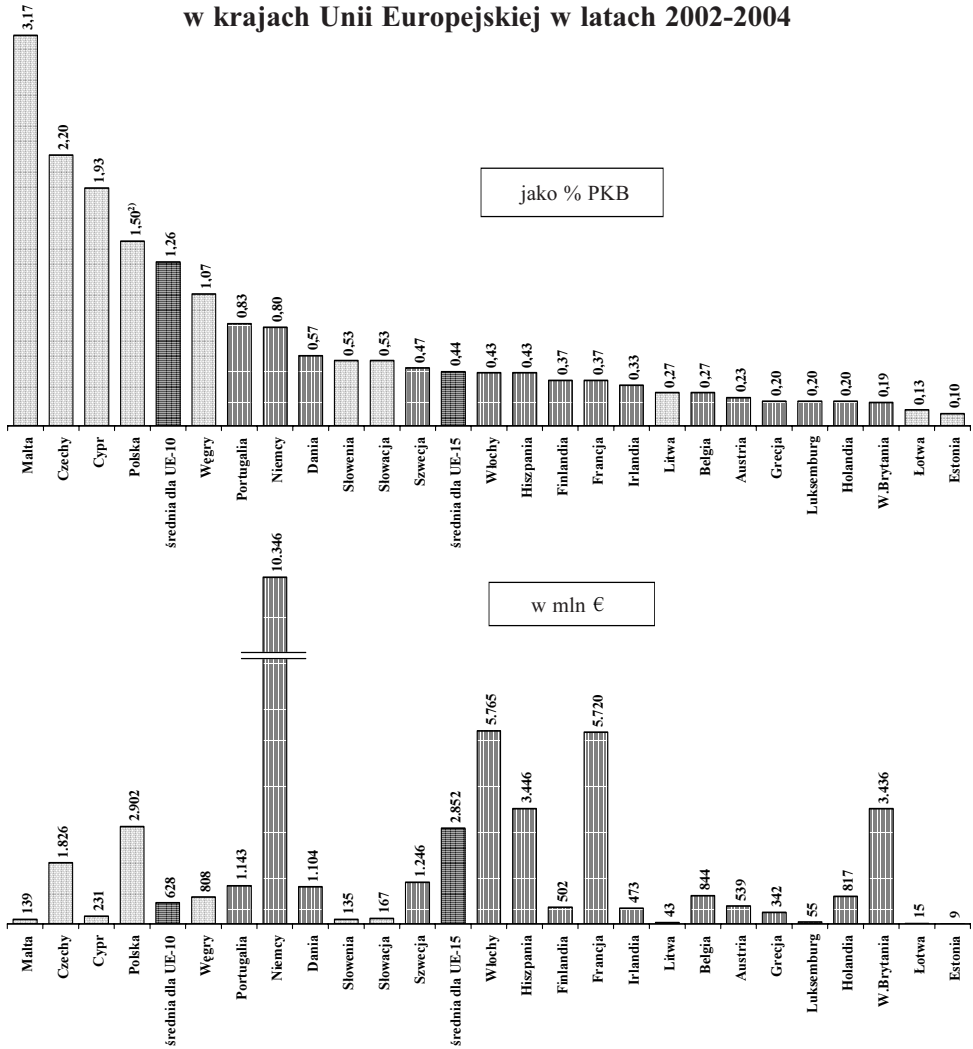
Nominalna wysokość wsparcia publicznego w krajach UE-10 – nieprzekraczająca w latach 2002–2004 według ocen Eurostat średniorocznego poziomu 628 mln euro – jest znacznie niższa niż w krajach UE-15, gdzie przeciętne wsparcie wynosiło 2852 mln euro i było 4,5 razy wyższe niż w nowych państwach (rysunek 2).

zapewnia zgodność metodologiczną z szacunkami Eurostat, ale równocześnie powoduje, iż dane dotyczące 2004 r. oraz lat 2000–2003 będą porównywalne tylko w ograniczonym stopniu. Z kolei uwzględnienie w wolumenie pomocy publicznej wsparcia dla rolnictwa, rybołówstwa i transportu umożliwi porównywalność danych w całym analizowanym przedziale czasu, ale będzie sprzeczne z wymaganiami Eurostat w zakresie sposobu ustalania wartości wsparcia publicznego.

[28] Ustawa z 30.08.2002 r. o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców (DzU z 2002 r., nr 155, poz. 1287) oraz ustawa z 30.10.2002 r. o pomocy publicznej dla przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu dla rynku pracy (DzU z 2002 r., nr 213, poz. 1800).

Rysunek 2

Średnia wartość pomocy publicznej[1)] w krajach Unii Europejskiej w latach 2002-2004



[1)] Bez wsparcia kierowanego do rolnictwa, rybołówstwa i transportu.

[2)] Z uwagi na różnice w metodologii obliczania wartości pomocy publicznej stosowanej przez Eurostat i UOKiK, przedstawione na rysunku dane odbiegają od szacunków UOKiK podanych w tabeli 2.

•ródło: jak pod rys. 1.

Ranking krajów Unii Europejskiej przedstawiający udział pomocy publicznej w PKB wygląda już jednak zupełnie inaczej. Luka w poziomie rozwoju między starymi i nowymi krajami Unii, a także konieczność wydatnego wspomagania procesów restrukturyzacyjnych i modernizacyjnych powodują bowiem, że Malta, Cypr, Czechy, Polska i Węgry – w porównaniu z państwami UE-15 – wykorzystują na cele pomocy publicznej znacznie większy odsetek PKB. Stąd wskaźnik udziału wsparcia publicznego w PKB jest w krajach UE-10 trzyipółkrotnie wyższy niż w starych państwach UE-15.

Pomoc publiczna w Polsce (podobnie jak w innych krajach akcesyjnych) ma charakter zdecydowanie pasywny – przykładowo w latach 2002–2004 bezpośrednie wydatki budżetowe związane ze wsparciem (dotacje) stanowiły średniorocznie około 25,5% wolumenu pomocy, zaś uszczuplenia wpływów budżetowych (ulgi podatkowe, umorzenia) aż 74,5% (tabela 3). Położenie w Polsce nacisku na instrumenty bierne wynika – po pierwsze – ze słabej kondycji licznej grupy przedsiębiorstw, zwłaszcza dużych firm państwowych, mających problemy z regulowaniem swoich zobowiązań publicznoprawnych, po drugie zaś – z ograniczonych możliwości wygospodarowania w budżecie państwa większych środków na dotacje i subwencje. Szczególnie duży udział pomocy biernej w całokształcie wsparcia publicznego odnotowano w 2003 r. w związku z realizacją „ustaw antykryzysowych".

Tabela 3

Struktura pomocy publicznej w Polsce z punktu widzenia budżetu państwa

Wyszczególnienie	1998 r.	1999 r.	2000 r.	2001 r.	2002 r.	2003 r.	2004 r.
Bezpośrednie wydatki budżetu państwa (np. dotacje)	34,5	34,9	47,3	25,8	38,0	9,7	28,7
Uszczuplenie wpływów do budżetu państwa (np. ulgi podatkowe, umorzenia)	65,5	65,1	52,7	74,2	62,0	90,3	71,3

•ródło: *Raport o pomocy publicznej*..., op. cit., s. 10.

Chociaż na liście beneficjentów pomocy publicznej w Polsce znajduje się w sumie bardzo liczna grupa podmiotów (85 tys. w 2003 r.), to jednak większość wsparcia – 53,1% w 2004 r. i aż 80% w 2003 r. – trafia do dużych przedsiębiorstw, w tym np. kopalni węgla kamiennego. Górnictwo (które w latach 1999–2003 zostało zasilone kwotą blisko 25 mld zł) oraz hutnictwo (2,8 mld zł w latach 1997–2003) wraz z PKP (5 mld zł w latach 2001–2003) od dawna należą do największych konsumentów pomocy publicznej w Polsce (tabela 4).

Tabela 4

Najwięksi beneficjenci pomocy publicznej w Polsce w latach 1997–2010

Pomoc publiczna udzielona do 2003 r.			Pomoc publiczna po 2003 r. (w mln zł)
Wartość (w mln zł)	Udział[1)] (w %)	Dotychczasowe efekty wsparcia	
Górnictwo węgla kamiennego			
24 897,8 (1999–2003)	37,4	– zamknięcie 39 kopalń, – spadek wydobycia o 48,2 mln ton, – spadek zatrudnienia o ok. 260 tys. osób, – poprawa wyniku finansowego (na koniec 2004 r. przedsiębiorstwa górnicze wygenerowały zysk 2,7 mld zł)	9 581,8 (2004–2010)
Hutnictwo żelaza i stali			
2 748,0 (1997–2003)	7,5	– spadek zatrudnienia o ok. 23 tys. osób, – ograniczenie zdolności produkcyjnych o ok. 35%, – poprawa wyniku finansowego (pod koniec 2004 r. huty zaczęły generować zyski)	nie przewiduje się
Przemysł stoczniowy			
567,8 (2001–2003)	1,1	– dokończenie budowy statków rozpoczętych przed upadłością Stoczni Szczecińskiej Porta Holding SA, – podpisanie 61 kontraktów z armatorami o łącznej wartości 2,2 mld $	375,0 (2005–2007)
Grupa PKP			
5 008,0 (2001–2003)	10,1	– spadek zatrudnienia o ok. 32,9 tys. osób, – przeprowadzenie częściowego oddłużenia – zmiany w strukturze organizacyjnej; w niektórych spółkach zależnych PKB rozpoczęto przygotowania do prywatyzacji, – rozpoczęto proces regionalizacji przewozów pasażerskich	13 909 (2004–2007)
Przedsiębiorcy działający w SSE			
1 603,5 (1997–2003)	2,0	– zrealizowanie inwestycji o wartości 20,0 mld zł, – utworzenie 77,5 tys. miejsc pracy	6 850,0 (2004–2010)

[1)] Udział wsparcia dla danego sektora w globalnej wartości pomocy publicznej w Polsce w określonym przedziale czasu.

•ródło: *Program polityki w zakresie pomocy publicznej na lata 2005–2010,* dokument przyjęty przez Radę Ministrów 29.03.2005 r., s. 9-14
< http://www.mgip.gov.pl/GOSPODARKA/Pomoc+publiczna>.

Programy pomocowe rozpoczęte przed akcesją (notyfikowane w Komisji Europejskiej jako pomoc istniejąca), dotyczące zwłaszcza górnictwa węgla, przemysłu stoczniowego, PKP oraz przedsiębiorców działających w specjalnych strefach ekonomicznych będą kontynuowane przynajmniej do 2010 r. Niezależnie od tego uruchomione zostaną nowe projekty, w tym przede wszystkim programy operacyjne związane z realizacją „Narodowego planu rozwoju na lata 2004-2006" oraz drugiej edycji tego dokumentu, obejmującej okres 2007–2013, współfinansowane z funduszy strukturalnych. Na cele pomocy publicznej – zgodnie z projekcjami finansowymi zawartymi w rządowym „Programie polityki w zakresie pomocy publicznej na lata 2005–2010" – we wskazanym przedziale czasu ma zostać przeznaczone w sumie 15,6 mld euro.

Dyskusja wokół potrzeby zreformowania pomocy publicznej w Unii Europejskiej

Sprostanie nowym wyzwaniom wymaga zmiany istniejących zasad pomocy państwa, zarówno od strony merytorycznej, jak i proceduralnej. Pomoc publiczną można usprawiedliwić, jeśli inne instrumenty gospodarcze okazują się niewystarczające i kiedy nie prowadzi ona do osłabienia inicjatywy ze strony sektora prywatnego lub do nieuczciwej konkurencji.

Dyskutowany obecnie w Unii z inicjatywy Komisji Europejskiej pakiet reform obejmuje cztery następujące elementy[29]:

1. Lepiej ukierunkowana pomoc państwa. Chodzi o bardziej wyraźne skoncentrowanie wsparcia na realizacji celów odnowionej strategii lizbońskiej[30], w tym m.in. na wspieraniu innowacji[31]. Kontynuowany musi być proces przeorientowywania pomocy w kierunku celów horyzontalnych, zwłaszcza związanych z realizacją agendy lizbońskiej.
2. Precyzyjne podejście gospodarcze. Sformułowanie to oznacza bardziej dogłębną ocenę zakłóceń konkurencji i handlu jako konsekwencji pomocy publicznej,

[29] Plan działań w zakresie pomocy państwa. Gorzej i lepiej ukierunkowana pomoc państwa: mapa drogowa reformy pomocy państwa na lata 2005–2009. Dokument konsultacyjny dostępny na stronie internetowej Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji, <http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/action_plan/saap_pl.pdf> oraz na łamach „CPN", Nr 2, Summer 2005, s. 5-18.

[30] T. Kleiner: *Reforming state aid policy to best contribute to the Lisbon Strategy for growth and jobs*. „CPN", Nr 2, Summer 2005, s. 31-36.

[31] Komisja Europejska pracuje obecnie nad dokumentem konsultacyjnym w sprawie pomocy państwa na rzecz innowacji, w którym przedstawi propozycje zmierzające w kierunku wzmocnienia wsparcia w obszarze badań i rozwoju, <http://europa.eu.int/comm/competi-tion/state_aid/others/action_plan/cdsai_pl.pdf>.

a także przyczyn, z powodu których mechanizmy rynkowe nie wystarczają do osiągnięcia założonych celów.

3. Skuteczniejsze procedury, większa przewidywalność i przejrzystość. Komisja Europejska zamierza uprościć i skonsolidować regulacje dotyczące wyłączeń grupowych w zakresie dotyczącym szkoleń, małych i średnich przedsiębiorstw oraz rozwoju regionalnego, a także podwyższyć wysokość pomocy *de minimis*.

4. Większe zaangażowanie państw członkowskich w zakresie wypełniania obowiązków dotyczących zgłaszania planowanej pomocy i pełnego respektowania zasad jej udzielania. Dotychczasowe doświadczenia wskazują na problemy z wykonywaniem przez państwa członkowskie decyzji o windykacji pomocy.

*

Celem podejmowanych w UE działań na rzecz ograniczenia i racjonalizacji pomocy publicznej nie jest bynajmniej całkowite wyeliminowanie tego rodzaju źródła finansowania biznesu, lecz ujęcie wsparcia w bardziej rygorystyczne ramy prawno-finansowe i ukierunkowanie go na realizację celów odnowionej strategii lizbońskiej. Polska nie może pozostawać z boku tych spraw. Inaczej trudno będzie zagwarantować pełną racjonalność pomocy publicznej, z której korzystają polscy przedsiębiorcy, a Komisja Europejska będzie miała powód, aby posądzać Polskę o zakłócanie konkurencji i psucie rynku.

dr Paweł Wieczorek

Bożena Sułkowska

NIETYPOWE ZADANIE KONTROLNE, CZYLI O KONTROLI SYMBOLI PAŃSTWOWYCH

W październiku 2004 r. prezes Najwyższej Izby Kontroli, mając na uwadze znaczenie symboli państwowych dla umacniania patriotyzmu i budowania państwa będącego wspólnym dobrem obywateli, podjął decyzję o przeprowadzeniu kontroli stosowania obowiązujących w Polsce przepisów w zakresie używania symboli państwowych Rzeczypospolitej Polskiej przez administrację publiczną oraz obywateli. Na tę decyzję wpłynęły ważne zmiany, jakie weszły w życie 10 kwietnia 2004 r.[1] po nowelizacji ustawy z 31 stycznia 1980 r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej[2] (zwanej dalej ustawą o godle).

Ustawa o godle była kilkakrotnie nowelizowana. Zmiany ustawy oraz zawarte w niej liczne odesłania do przepisów wykonawczych spowodowały wiele problemów interpretacyjnych. Nowelizacje dokonywane były niejako „przy okazji" zmian w innych aktach prawnych. Dla przykładu można tu podać zmiany z września 1997 r.[3], przeprowadzone w związku z ustawą o działach administracji rządowej, czy kolejne – z grudnia 1998 r.[4] – w związku z ustawą o zmianie niektórych ustaw, regulującą wdrożenie reformy ustrojowej państwa.

Z inicjatywy Prezydenta RP, w kwietniu 2004 r. utworzono zespół do spraw unormowania przepisów dotyczących symboli państwowych, z udziałem czołowych specjalistów w dziedzinie weksylologii[5]. Zadaniem zespołu jest opracowa-

---

[1] DzU nr 49, poz. 467; zmiana ustawy uchwalona 20.02.2004 r., weszła w życie 10.04.2004 r.

[2] DzU nr 7, poz.18, ze zm.

[3] DzU nr 141, poz. 943.

[4] DzU nr 162, poz. 1126.

[5] Weksylologia – nauka pomocnicza historii; zajmuje się badaniem dziejów flag, bander, sztandarów, chorągwi, proporców oraz objaśnianiem znaczeń barw i znaków, *Encyklopedia popularna*, PWN, Warszawa 1999.

nie projektu nowej ustawy o symbolach państwowych, która w sposób szczegółowy i całościowy ureguluje stan prawny w tej dziedzinie. Można mieć nadzieję, że prace zespołu będą kontynuowane i popierane podczas kadencji kolejnego prezydenta. Wyniki kontroli NIK, a także wartość dodana w postaci wzorów dobrej praktyki może być także pomocna podczas prac zespołu.

Już po zakończeniu kontroli, a mianowicie we wrześniu 2005 r., weszła w życie nowelizacja ustawy o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej[6]. Zmiana dotyczyła trzech kwestii: tablic urzędowych z godłem Rzeczypospolitej Polskiej i urzędowych tablic z napisem nazwy danego podmiotu umieszczanych na budynkach ich siedzib, ogłaszania żałoby narodowej przez Prezydenta RP oraz pieczęci. Sprawa określenia zasad umieszczania godła RP na budynkach stanowiących siedzibę urzędów była jednym z wniosków z kontroli NIK.

Celem kontroli było dokonanie oceny używania symboli państwowych Rzeczypospolitej Polskiej przez administrację publiczną, z uwzględnieniem zachowania należnej czci i szacunku. W związku z tym badania kontrolne przeprowadzono w jednostkach, które mają lub mogą mieć znaczący wpływ na kształtowanie kultury używania symboli państwa polskiego. Ważnym elementem było też poznanie wiedzy i świadomości społecznej w tym zakresie.

Kontrola umożliwiła ocenę praktyki używania symboli państwowych przez wybrane podmioty administracji publicznej, skuteczności realizacji obowiązku ochrony symboli państwowych i propagowania wiedzy na ten temat oraz ocenę krajowego prawa i praktyk używania symboli państwowych, w porównaniu z rozwiązaniami przyjętymi w innych krajach w kontekście ewentualnych wniosków odnośnie do wprowadzenia zmian w tym zakresie. Ważnym celem kontroli było również poznanie wiedzy i świadomości społecznej dotyczącej używania symboli państwowych, w tym zwłaszcza młodego pokolenia.

Narzędzia kontroli

Najwyższa Izba Kontroli po raz pierwszy dokonała oceny używania symboli Rzeczypospolitej Polskiej przez jednostki administracji publicznej, po raz pierwszy też podczas przeprowadzania kontroli zwróciła się do społeczeństwa polskiego w celu uzyskania wiedzy na temat związany z kontrolowanymi przez Izbę zagadnieniami.

W kontroli wykorzystano niektóre narzędzia rzadko używane przez NIK, a część z nich zastosowano po raz pierwszy. Między innymi przeprowadzono analizę porównawczą (*benchmarking*) polskich przepisów prawa dotyczących uży-

[6] T.j. DzU z 2005 r., nr 235, poz. 2000.

wania symboli państwowych z przepisami wielu krajów europejskich, amerykańskich i azjatyckich, zorganizowano także panel ekspertów, w wyniku którego powstały dwa dokumenty dotyczące zasad dobrej praktyki używania symboli państwowych – jeden dla urzędów administracji publicznej, drugi dla społeczeństwa. W jednostkach niekontrolowanych zasięgano informacji[7] na znacznie większą skalę, niż to ma miejsce w innych kontrolach, przeprowadzono również analizę odpowiedzi na list prezesa Najwyższej Izby Kontroli do obywateli (tę formę zasięgania informacji w związku z kontrolą zastosowano w NIK po raz pierwszy) oraz wykorzystano wyniki badań przeprowadzonych na zlecenie Izby przez TNS OBOP. Nietypowym dla Izby narzędziem kontroli było dokonanie obserwacji i rejestracja dźwiękowa zajęć lekcyjnych (za zgodą rodziców i prowadzącego) na temat związany z symbolami narodowymi, które odbywały się w jednym z przedszkoli i w liceum ogólnokształcącym w Warszawie. Ważnych ustaleń dostarczyły też ekspertyzy zgodności ze wzorcem flag i godeł dostępnych na rynku, wykonane przez rzeczoznawców Głównego Urzędu Miar.

Analiza porównawcza

Do języka kontroli i audytu, szczególnie w kontrolach wykonania zadań, weszło już określenie *benchmarking*. Oznacza ono proces dokonywania porównań ze wzorcem, którym jest takie rozwiązanie czy praktyka w danej dziedzinie, które można traktować jako aktualnie najlepsze. Porównywać można metody, procesy i procedury, produkty, ale także zastosowane rozwiązania prawne dotyczące kontrolowanej dziedziny czy działalności. Celem takich porównań jest na ogół dążenie do ustalenia i stosowania zasad dobrej praktyki w danej dziedzinie. O dobrym przeprowadzeniu *benchmarkingu* decyduje precyzyjne określenie celów, zaplanowanie i wybór metody, określenie zagadnień i zakresu do porównań, ustalenie zasad doboru podmiotów i określenie ich liczby, zaplanowanie procesu zbierania danych, przeprowadzenie analizy zebranego materiału (w tym zrozumienie różnic pomiędzy porównywanymi podmiotami) oraz opracowanie propozycji zmian.

W omawianej kontroli dokonano porównania rozwiązań ustawowych i praktyki używania symboli państwowych w Polsce z rozwiązaniami stosowanymi w innych krajach, w celu określenia możliwych ulepszeń i propozycji ewentualnego skorzystania z doświadczeń oraz rozwiązań stosowanych w innych krajach.

Zebrano akty prawne dotyczące symboli państwowych z niektórych krajów Europy (Słowacja, Ukraina, Niemcy, Szwecja, Dania), Azji (Indie) i USA i prze-

[7] Art. 29 ust. 2 lit. f ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli z 23.12.1994 r. (DzU nr 85, poz. 937, ze zm.).

prowadzono analizę porównawczą stosowanych rozwiązań. Zakres analizy obejmował m.in.: zasady używania symboli państwowych, ochronę symboli państwowych, zasady dobrej praktyki dotyczące używania symboli państwowych. Przy dokonywaniu porównań uwzględniono zarówno różnice kulturowe, jak i tradycje historyczne w poszczególnych krajach. Jednym z podstawowych błędów przy przeprowadzaniu *benchmarkingu* jest brak zrozumienia różnic, a także zbyt szeroki zakres badań.

Wnioski z *benchmarkingu* były podstawą do opracowania propozycji zasad dobrych praktyk używania symboli państwowych w Polsce, zarówno dla sektora publicznego, jak i dla obywateli.

Panel ekspertów i zasady dobrej praktyki

Do czasu przeprowadzenia przez Najwyższą Izbę Kontroli kontroli używania symboli państwowych, nie było w Polsce spisanych jednolitych zasad dobrej praktyki ich używania przez społeczeństwo i administrację. Zaznaczyć tu jednak należy, że wskazówki dotyczące eksponowania flagi polskiej wobec innych flag zostały przedstawione na stronie internetowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w artykule zatytułowanym „Zasady eksponowania flagi Unii Europejskiej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz siedzibach polskich urzędów". Odmienną praktykę w tym zakresie, niż w przytoczonych wskazówkach, stosuje Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Nawet na podstawie podejścia do eksponowania symboli państwowych w tych dwóch ministerstwach widać, że konieczne okazało się wypracowanie jednolitych zasad – zasad dobrej praktyki. To zadanie postawiono przed uczestnikami panelu ekspertów.

Panel ekspertów jest narzędziem kontroli jeszcze niedostatecznie znanym kontrolerom NIK. Dokumenty zasad dobrej praktyki, wypracowane przez uczestników panelu ekspertów tylko w bardzo niewielkim stopniu wykorzystywane są w kontrolach NIK. Przydatność tego narzędzia kontroli została potwierdzona dopiero w kilku kontrolach przeprowadzonych przez Izbę[8].

Panel ekspertów w związku z kontrolą używania symboli państwowych odbył się przed rozpoczęciem czynności kontrolnych w jednostkach, aby zasady dobrej praktyki mogły być wykorzystane podczas przeprowadzania kontroli. W dyskusji panelowej wzięli udział przedstawiciele: Kancelarii Prezydenta RP, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej,

[8] Między innymi w Delegaturze NIK w Krakowie opracowano z udziałem ekspertów zasady dobrej praktyki wszczepiania endoprotez stawu biodrowego.

Urzędu Miasta Warszawy, Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego, Urzędu Miasta w Ostrowcu Świętokrzyskim (mającego certyfikat ISO i laureata IX edycji w 2003 r. Polskiej Nagrody Jakości)[9].

Uczestnicy panelu odbyli jednodniowe spotkanie na temat zasad dobrej praktyki używania symboli państwowych przez administrację publiczną i obywateli w odniesieniu do najważniejszych zagadnień. Dyskusja była koordynowana przez pracowników Departamentu Strategii Kontrolnej. Uczestnicy panelu otrzymali wcześniej listę zagadnień, które miały być omawiane oraz materiały na temat praktyki stosowanej w innych państwach, aby mogli się przygotować. Przebieg dyskusji był rejestrowany za pomocą kamery. Wyniki dyskusji zostały zebrane przez NIK i wykorzystane przy opracowaniu zasad dobrej praktyki. Uwzględniono w nich również powszechnie uznane praktyki i doświadczenia innych krajów, konsultacje z dziedziny heraldyki i weksylologii oraz uwagi i komentarze sporządzone przez kierowników kontrolowanych podmiotów.

Zasady dobrej praktyki, które są efektem pracy panelu, były wykorzystane w kontroli jednostek administracji publicznej do oceny używania symboli państwowych w jednostkach objętych kontrolą, a także zostały załączone w formie wkładki do informacji o wynikach kontroli oraz zamieszczone na stronie internetowej NIK w celu popularyzacji zasad dobrej praktyki używania symboli państwowych przez administrację i obywateli.

Ustawowe zasady dotyczące używania symboli państwowych, poza kilkoma wymaganiami szczegółowymi, zostały określone w sposób ogólny. Kontrolowaną działalność oceniono zatem nie tylko na podstawie przepisów ustawowych, ale również biorąc pod uwagę wskazówki dobrej praktyki używania symboli państwowych przez administrację publiczną. Niezgodność z tymi wskazówkami w jednostce kontrolowanej nie była jednak traktowana jako nieprawidłowość w świetle kryteriów ustawy o NIK (z wyjątkiem tych odstępstw, które stanowią naruszenie prawa, np. czci i szacunku należnego symbolom), ale jako odstępstwo od wskazań w zasadach dobrej praktyki.

Niezgodność z zasadami dobrej praktyki, opisana w treści wystąpienia w formie uwag i wniosków, może być wykorzystana do wprowadzenia ulepszeń w używaniu symboli państwowych przez kierownika jednostki kontrolowanej.

Zasady dobrej praktyki są opracowywane w wielu krajach dla różnych dziedzin działalności. Szczególnie pomocne są one wówczas, gdy unormowania prawne są zbyt ogólne lub nie ma ich w ogóle. Na potrzebę tego typu opracowania dla używania symboli państwowych zwrócili uwagę kierownicy wszystkich kontrolowanych podmiotów. Dla przykładu, jedna z charakterystycznych wypowiedzi:

[9] Instytucje mające certyfikat ISO są to instytucje działające w sposób wzorcowy, w których wdrożono zasady zarządzania uznane w skali światowej za najbardziej właściwe.

„W związku z brakiem rozporządzenia wykonawczego do ustawy o godle, barwach i hymnie RP proponowane zasady dobrej praktyki używania symboli państwowych stanowią cenne źródło uporządkowanych informacji do upowszechnienia w formie wytycznych w zakresie używania symboli państwowych. Ich odbiorcą powinny być nie tylko jednostki administracji publicznej, ale również placówki oświatowe edukujące dzieci i młodzież w zakresie poszanowania symboli RP". (Z opinii burmistrza Biskupca).

Poznanie wiedzy i świadomości społecznej

Jednym z celów kontroli było poznanie wiedzy i świadomości społecznej różnych grup wiekowych polskiego społeczeństwa dotyczącej używania symboli państwowych. Starano się też, aby przy okazji kontroli pobudzić do refleksji obywateli i spowodować większe, niż dotąd, zainteresowanie tym zagadnieniem środków społecznego przekazu. Zastosowano przy tym nowy sposób uzyskania informacji potrzebnych do osiągnięcia celu kontroli. Był nim list prezesa Najwyższej Izby Kontroli, adresowany bezpośrednio do obywateli[10]. List w formie ogłoszenia prasowego zawierał krótką informację na temat prowadzonej kontroli oraz prośbę o podzielenie się przemyśleniami nad znaczeniem symboli państwowych i sposobem ich traktowania przez obywateli oraz o wypowiedzi czy istnieje potrzeba szerszego upowszechniania kultury używania symboli państwowych. Ogłoszenie zostało zamieszczone również na stronie internetowej NIK, a kilka gazet regionalnych wydrukowało je z własnej inicjatywy na swoich łamach.

Odzew obywateli był duży. Pocztą zwykłą i elektroniczną nadeszło 230 listów od osób w różnym wieku, mieszkających w Polsce, ale również przebywających od wielu lat za granicą. Tę formę zasięgania informacji uzupełniono wynikami badań zleconymi profesjonalnej firmie badania opinii publicznej. W NIK zostały sformułowane wymagania dotyczące typu informacji jakie podczas badań ankietowych powinny być zebrane, określono grupę badawczą, liczbę i treść zadawanych przez ankieterów pytań oraz zakres profesjonalnej analizy wyników badania opinii. Stan wiedzy na temat symboli państwowych wśród młodych obywateli oraz sposób przekazywania i propagowania tej wiedzy sprawdzono również w formie niestosowanej dotąd w NIK. Skorzystano z możliwości przysłuchania się i nagrania zajęć na ten temat w jednym z przedszkoli i w liceum ogólnokształcącym w Warszawie. Nagrania odbyły się po uzyskaniu zgody rodziców i prowadzącego zajęcia. Podczas zajęć dzieci wykonywały rysunki związane z tym, co im

[10] Ten sposób poznawania opinii i poglądów społeczeństwa stosowany jest przy przeprowadzaniu kontroli wykonania zadań przez organ kontroli Wielkiej Brytanii.

się kojarzy z symbolami państwa polskiego. Kilka rysunków zamieszczono w „Informacji o wynikach kontroli używania symboli państwowych".

Zasięganie informacji w jednostkach nieobjętych kontrolą

Duże znaczenie dla omawianej kontroli miało także zasięgnie informacji w wielu jednostkach nieobjętych kontrolą. Uzyskano dane m.in. o incydentach naruszania czci i szacunku w używaniu symboli państwowych oraz o postępowaniach prokuratury dotyczących tych naruszeń (Prokuratura Krajowa, Straż Miejska, Komenda Główna Policji), informacje na temat audycji związanych z obchodami Dnia Flagi oraz programów radiowych i telewizyjnych poświęconych symbolom narodowym Rzeczypospolitej Polskiej. (Radio publiczne udzieliło wyczerpującej odpowiedzi, natomiast z TVP nie uzyskano żadnej informacji). Otrzymano również materiały ze wszystkich kuratoriów oświaty, Akademii Obrony Narodowej i wybranych szkół pedagogicznych na temat przygotowania nauczycieli, zawartości programów szkolnych i sposobów przekazywania wiedzy o symbolach państwowych oraz kształtowania postawy szacunku wobec symboli państwowych.

Ekspertyza flag i godeł

Poza oględzinami w jednostkach kontrolowanych, przeprowadzonymi przez kontrolerów NIK, wykonano również fachową ekspertyzę zgodności ze wzorcem ustawowym flag i godeł dostępnych na rynku. Zakupiono 9 flag w różnych wyspecjalizowanych punktach handlowych w Warszawie i przekazano do ekspertyzy w Głównym Urzędzie Miar. Celem badania było sprawdzenie zachowania wymagań współrzędnych trójchromatycznych dla flagi i barw, które zostały określone przez ustawodawcę. Tego typu badanie mogło być przeprowadzone tylko przez ekspertów przy użyciu odpowiedniej aparatury.

Internet

W badaniach kontrolnych uwzględniono również konieczność sprawdzenia tak ważnego środka przekazu informacji, jaką jest Internet. Dokonano przeglądu stron internetowych urzędów administracji publicznej szczebla centralnego, wojewódzkiego oraz samorządowych, jak również ambasad Rzeczypospolitej Polskiej pod kątem używania symboli państwowych. Brak przepisów powoduje, że urzędy stosują w tym względzie dużą dowolność.

Przegląd stron internetowych, jako łatwo dostępne i tanie narzędzie, będzie odgrywał coraz większą rolę w działalności kontrolnej. Na etapie przygotowania kontroli może dostarczyć informacji o kontrolowanej działalności, szczególnie jeżeli kontrola dotyczy nowego obszaru, a na etapie oceny wyników może być wykorzystany do sprawdzenia, na ile wyniki kontroli są zgodne z aktualnym stanem wiedzy w danej dziedzinie, a tym samym pomóc w formułowaniu ocen.

Progi istotności

Kontrola używania symboli państwowych była kontrolą koordynowaną. Niezbędne okazało się ustalenie na etapie przygotowania kontroli precyzyjnego podziału na nieprawidłowości o charakterze zasadniczym i formalne oraz ustalenie progów istotności. Uniknięto w ten sposób stosowania różnych ocen przez różnych kontrolerów w sytuacji stwierdzenia takich samych nieprawidłowości w różnych podmiotach kontrolowanych.

Ze względu na znaczenie symboli państwowych dla państwa polskiego i dla wszystkich obywateli naszego kraju przyjęto, że nieprawidłowość ma charakter zasadniczy, jeżeli bezpośrednio dotyczy niewłaściwego ich używania. Za nieprawidłowości formalne uznano te, które były jedynie pośrednio związane z używaniem symboli państwowych, np. chociaż w danej jednostce brakowało procedur ich używania, nie wpływało to jednak na prawidłowość używania symboli.

Mimo że przyjęte na etapie przygotowania kontroli progi istotności[11] dla oceny kontrolowanej działalności były przez kontrolowanych określane jako surowe, tylko w dwóch wypadkach zgłoszono zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych (w całości zostały oddalone). Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła badane jednostki, między innymi za brak ustawowego symbolu godła w pomieszczeniach zajmowanych przez ich kierownictwo oraz w pomieszczeniach przeznaczonych do kontaktów z obywatelami, w pomieszczeniach, w których odbywają się sesje organu samorządowego, za eksponowanie flagi niezgodnej ze wzorem określonym w załączniku nr 2 do ustawy (np. proporcje, kolejność barw), używanie godła lub flagi w nienależytym stanie, znieważanie, niszczenie, uszkadzanie lub usuwanie godła lub flagi. Nieco mniej rygorystycznie oceniano brak godła w pomieszczeniach zajmowanych przez dyrektorów i wicedyrektorów – w dużych urzędach (zatrudniających powyżej 20 dyrektorów i wicedyrektorów) próg istotności ustalono do 10% pomieszczeń, a w małych urzędach (zatrudniających do 20 dyrektorów i wicedyrektorów) maksymalnie do dwóch pomieszczeń.

[11] Maksymalny poziom stwierdzonych nieprawidłowości lub odchyleń w badanej populacji, który został założony dla danej kontroli jako możliwy do zaakceptowania.

Ocena

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła stan stosowania przepisów o symbolach państwowych przez administrację publiczną. Wiedza urzędników państwowych na temat obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa jest dalece niewystarczająca. Urzędnicy zajmujący pomieszczenia urzędowe często nie wiedzieli, że powinno być w nich umieszczone godło Rzeczypospolitej Polskiej. Niestety nawet tam, gdzie już zostało umieszczone, często bywa niezgodne ze wzorem ustawowym. Z analizy wyników kontroli wyłania się pewna prawidłowość – im bardziej „reprezentacyjnie i dostojnie" urządzany jest gabinet urzędnika, tym większą można mieć pewność, że cena godła umieszczonego na ścianie (na gobelinach, lustrach czy metaloplastyce) jest odwrotnie proporcjonalna do liczby odstępstw od ustawowego wzorca.

Powszechna jest wśród urzędników nieznajomość zasad umieszczania tablic z nazwami urzędów i wywieszania flag, szczególnie obok flag innych państw czy organizacji, gdzie ważna jest kolejność ich umieszczenia. Za mało przekazuje się społeczeństwu polskiemu wzorców zachowania i postępowania z symbolami państwowymi. Odpowiedzialne są za to przede wszystkim instytucje oświatowe, poczynając od wychowania przedszkolnego, ale również środki przekazu, organizatorzy imprez sportowych, a także politycy i organizacje.

Poniższe uwagi, sformułowane w wyniku przeprowadzonej przez NIK kontroli, dotyczą zagadnień, które mogą mieć wpływ na kształtowanie się postawy polskiego społeczeństwa w stosunku do własnego państwa, ale również tego, jak Polacy są odbierani poza granicami kraju.

Na przykładzie przepisów prawa dotyczących symboli państwowych wyraźnie widać główne wady systemu prawa w Polsce: złe prawo oraz brak poszanowania dla prawa. Przepisy dotyczące symboli państwowych są niekompletne, niejasne i niespójne, a przez to niezrozumiałe zarówno dla urzędników administracji publicznej, jak i dla społeczeństwa.

Podmioty, które wyszczególniono w ustawie o symbolach jako te, które mają obowiązek umieszczać godło Rzeczypospolitej Polskiej w określonych miejscach, nie w pełni się z tego wywiązywały. Należy podkreślić, że znajdowały się wśród nich organy, które z racji swoich funkcji powinny być wzorem w tej dziedzinie.

W większości skontrolowanych urzędów umieszczane w pomieszczeniach urzędowych godło Rzeczypospolitej Polskiej było niezgodne z wzorem zawartym w załączniku nr 1 do ustawy o godle. Niezgodności dotyczyły głównie braku tarczy przy wizerunku orła, ale także kolorystyki i szczegółów w samym wizerunku orła. Wyjątkowo rażące, po wielu latach obowiązywania ustalonego wzorca, było widoczne „dorabianie" korony orła.

Kontrolowane podmioty wywiązywały się z obowiązku umieszczania tablic z godłem Rzeczypospolitej Polskiej oraz nazwą jednostki organizacyjnej na budynku swojej siedziby. Jednak stwierdzono w tym względzie dowolność w kształcie tablic i wizerunku samego orła. Powodem tego może być niejasny stan prawny w tej sprawie.

Brak wymagań ustawowych oraz spisanych jednolitych zasad dobrej praktyki używania symboli państwowych powoduje, że godło państwowe i flaga umieszczane są bez jakichkolwiek zasad – „na wyczucie". „Zasady dobrej praktyki", które powstały w wyniku kontroli NIK, mogą być traktowane jako wskazówka do poprawy sytuacji. Kierownicy podmiotów kontrolowanych otrzymali „Zasady" przed rozpoczęciem kontroli i zostali poinformowani, że ocena używania symboli państwowych będzie dokonywana na podstawie przepisów ustawy, natomiast w kwestiach nieuregulowanych tymi przepisami można stosować „Zasady dobrej praktyki". Idea powstania i sam dokument zostały przyjęte przychylnie, a do jego ostatecznego kształtu przyczyniły się również uwagi i komentarze sporządzone przez kierowników kontrolowanych podmiotów.

Nieprzestrzeganie ustawy o symbolach dotyczyło również używania flagi z godłem przez nieuprawnione do tego podmioty. Wynikało to na ogół z nieznajomości ustawy. Flaga Rzeczypospolitej Polskiej z godłem jest chętnie używana, „bo jest ładniejsza".

Flagi używane przez kontrolowane podmioty miały prawidłowe proporcje barw, natomiast nie spełniały wymagań ustawowych współrzędnych trójchromatycznych dla flagi i barw. Według opinii Głównego Urzędu Miar, w zakresie metod pomiarowych oraz dostępności na rynku materiałów mogących posłużyć do uszycia flag, od czasu uchwalenia ustawy nastąpiły duże zmiany, uwarunkowane postępem technologicznym. Dotyczy to zwłaszcza upowszechnienia się materiałów włókienniczych bazujących na tworzywach sztucznych, silnie reagujących na obecne w świetle dziennym promieniowanie nadfioletowe. Rozwiązaniem tego problemu mogłoby być certyfikowanie tkanin przeznaczonych do szycia flag.

W placówkach handlowych prowadzących sprzedaż flag i godeł nie sprawdza się ich zgodności z obowiązującymi przepisami prawa, gdyż prawo nie nakłada na nie takiego obowiązku. We wszystkich kontrolowanych podmiotach nie było przypisanych obowiązków dotyczących używania symboli państwowych, nie przeprowadzano również okresowych kontroli w tym zakresie.

Środki przekazu niewystarczająco informowały polskie społeczeństwo o zmianie ustawy o symbolach państwowych. Aż 77% ankietowanych w ogóle nie słyszało o ustanowieniu przez Sejm Dnia Flagi, a spośród tych, którzy słyszeli, tylko 4% znało jego datę (2 maja). Wielu obywateli naszego kraju nie wie również, że za eksponowanie przez nich flagi polskiej nie grożą już kary grzywny.

Z przeprowadzonych badań ankietowych, a także z wypowiedzi osób, które odpowiedziały na list prezesa Najwyższej Izby Kontroli wynika, że dla przeważającej większości Polaków (71%)[12] patriotyzm nie jest pojęciem przestarzałym. Zauważają niewłaściwe używanie symboli państwowych, zwłaszcza brak dbałości o ich wygląd (18%), używanie niezgodne z wzorami ustawowymi (17%), wykorzystywanie w celach partyjnych (12%), wykorzystywanie w reklamach (11%). Symbole państwowe: godło, barwy i hymn odgrywają istotną rolę w kształtowaniu postaw patriotycznych. Szacunek dla symboli państwowych i identyfikowanie się z nimi mają niewątpliwe znaczenie dla umacniania więzi i tradycji państwowych oraz kształtowania postaw patriotycznych.

mgr Bożena Sułkowska
Departament Strategii Kontrolnej w NIK

[12] Wyniki badań *Polskie symbole państwowe w dzisiejszej Polsce*, przeprowadzonych w grudniu 2004 r. dla NIK przez TNS OBOP.

Bożena Nowaszczuk

OŚWIADCZENIA MAJĄTKOWE

Kontrolą objęto składanie oświadczeń majątkowych przez osoby pełniące funkcje publiczne[1] oraz dokonywanie ich analizy przez urzędy skarbowe i inne zobowiązane do tego podmioty.

Celem składania oświadczeń majątkowych jest zapewnienie jawności i przejrzystości życia publicznego. Analiza tych oświadczeń ma m.in. przeciwdziałać zjawiskom mogącym wywoływać podejrzenie o korupcję, jak również zapewnić ochronę osób publicznych przed pomówieniem o korupcję. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli praktyka składania i analizy oświadczeń majątkowych nie zapewnia tego celu. Co gorsza, wywołuje wręcz społeczne przekonanie o interesowności i braku uczciwości niektórych osób pełniących funkcje publiczne. Izba stwierdziła, że nie ma należytej staranności przy analizie złożonych oświadczeń i nie wyciąga się konsekwencji służbowych wobec osób, które złożyły oświadczenia niekompletne lub po terminie. Analiza oświadczeń była prowadzona niejednolicie, z różną dokładnością, niekiedy pobieżnie. W wypadku wystąpienia nieprawidłowości reakcja właściwych podmiotów była często niewystarczająca i mało skuteczna.

Normy prawne, które miały zapewnić przejrzystość życia publicznego i wpłynąć na to, że osoby pełniące funkcje publiczne będą uczciwe i bezinteresowne, powstawały w różnych okresach i w różnych warunkach. Regulacje dotyczące poszczególnych grup osób publicznych różnią się istotnie, przy czym różnice te nie mają uzasadnienia merytorycznego. Niektóre sprawy nie zostały unormowane (np. terminy dokonywania analizy oświadczeń przez urzędy skarbowe) lub zostały uregulowane nieprecyzyjnie (np. sposób wypełnienia oświadczeń i obowiązki podmiotów dokonujących analizy w wypadku stwierdzenia nieprawidłowości).

---

[1] Posłów, senatorów, sędziów, prokuratorów, komorników oraz osoby sprawujące funkcje publiczne w samorządzie terytorialnym.

Różnorodność i niekompletność regulacji prawnych w zakresie dokonywania analizy oświadczeń – w ocenie NIK – spowodowały, że podmioty przeprowadzające tę analizę stosowały niejednolite kryteria ocen oświadczeń majątkowych. Różne też podejmowano działania w sytuacjach stwierdzenia nieprawidłowości w wyniku przeprowadzonej analizy.

Najwyższa Izba Kontroli nie dokonała pełnej oceny rzetelności analizy oświadczeń złożonych przez sędziów, z uwagi na odmowę ich udostępnienia. Zalecenie odmowy udostępnienia tych dokumentów zostało skierowane do prezesów sądów apelacyjnych przez Krajową Radę Sądownictwa[2] (KRS). W uzasadnieniu uchwały KRS podniosła zarzut braku kompetencji kontrolnych NIK w zakresie oświadczeń majątkowych składanych przez sędziów. Brak uprawnień kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli wywodzono z norm konstytucyjnych statuujących podział i równowagę władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej oraz odrębność i niezależność sądów (jako organów sprawujących wymiar sprawiedliwości) od innych władz, a także niezawisłość sędziów w sprawowaniu swoich urzędów i ich podległość tylko Konstytucji oraz ustawom (art. 10, 173, 175 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP). Argumentowano też, że o domniemanym braku kompetencji NIK do kontroli sądów przesądza art. 203 ust. 1 Konstytucji (i odpowiednio art. 2 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli), które wśród wyliczonych tam podmiotów podlegających kontroli NIK nie wskazują wprost Sejmu i Senatu jako organów władzy ustawodawczej oraz sądów jako władzy sądowniczej. Krajowa Rada Sądownictwa wyraziła też pogląd, że żadna reguła wykładni nie daje podstaw do ujęcia sądów w zawartym w art. 203 ust. 1 Konstytucji pojęciu „innych państwowych jednostek organizacyjnych".

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli nie zgodziło się z przedstawionym stanowiskiem o braku kompetencji NIK do kontroli oświadczeń majątkowych składanych przez sędziów, a przedstawioną argumentację uznało za chybioną[3]. Kolegium NIK odmowę udostępnienia oświadczeń majątkowych uznało za utrudnianie realizacji ustawowych kompetencji kontrolnych naczelnego organu kontroli państwowej jakim jest NIK. W uzasadnieniu uchwały Kolegium NIK wskazało, że celem kontroli było ustalenie, czy podmioty zobowiązane do przyjmowania i analizowania oświadczeń majątkowych w sposób prawidłowy wywiązały się ze swoich

---

[2] Patrz *Informacja o wynikach kontroli składania oświadczeń majątkowych,* nr ewid. 2/2006/P/05/004/P/05/028/KAP/KBF, w której zacytowano uchwałę nr 67 Krajowej Rady Sądownictwa z 17.06.2005 r. oraz stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa z 19.07.2005 r.

[3] Patrz uchwała Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z 30.08.2005 r. w sprawie wyrażenia opinii dotyczącej stanowiska Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie uprawnień Najwyższej Izby Kontroli do kontroli oświadczeń majątkowych składanych przez sędziów. Pełny tekst uchwały Kolegium NIK został zacytowany w *Informacji o wynikach kontroli składania oświadczeń majątkowych.*

obowiązków. Ocena w tym zakresie wymagała porównania wyników przeprowadzonej analizy z wybranymi losowo oświadczeniami. Kontrola nie dotyczyła natomiast ustaleń co do stanu majątkowego sędziów, lecz jedynie formalnej poprawności wypełnienia formularzy oświadczeń o stanie majątkowym. Ponadto Kolegium NIK podniosło, że w art. 203 ust. 1 Konstytucji RP, którego odpowiednikiem jest art. 2 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, określono przy zastosowaniu wyróżnika podmiotowego podstawowe zadanie NIK, którym jest wszechstronna kontrola działalności władzy wykonawczej, centralnego banku państwa, państwowych osób prawnych oraz innych państwowych jednostek organizacyjnych. W aktualnie obowiązującym stanie prawnym nie może budzić wątpliwości, iż sądy będące państwowymi jednostkami budżetowymi są państwowymi jednostkami organizacyjnymi, o których mowa w powyższych przepisach, a zatem podlegają kontroli NIK.

Artykuł 178 ust. 1 Konstytucji stanowi, że sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawiśli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. *Ratio legis* sformułowania zasady niezawisłości sędziów było zagwarantowanie bezstronności wymiaru sprawiedliwości przez zapewnienie sędziom możliwości swobodnego orzekania, w granicach nakreślonych przez Konstytucję i ustawy. Zgodnie z ustawą – Prawo o ustroju sądów powszechnych, sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości, który wykonują sędziowie. Zatem zasada niezawisłości sędziowskiej dotyczy, zgodnie z art. 177 Konstytucji RP, wyłącznie sfery sprawowania wymiaru sprawiedliwości, a więc czynności dokonywanych przez sędziów w ramach wymierzanej sprawiedliwości. W związku z tym zaplanowane w toku kontroli sądów powszechnych badanie prawidłowości składania i wypełniania przez sędziów oświadczeń majątkowych nie jest w żaden sposób związane z chronionym niezawisłością sędziowską obszarem sprawowanego wymiaru sprawiedliwości.

W opinii NIK, różnica stanowisk w tak ważnej sprawie wymaga ustawowego rozstrzygnięcia kwestii udostępniania bądź ujawniania oświadczeń majątkowych.

Ustalenia szczegółowe

Sędziowie i prokuratorzy w zdecydowanej większości wywiązali się z obowiązku złożenia w ustawowym terminie corocznych oświadczeń o stanie majątkowym (za 2003 r. odpowiednio: 88,7% i 99,7%; za 2004 r. – 95,5% i 95,3% zobowiązanych). Niedopełnienie obowiązku złożenia oświadczeń dotyczyło głównie przypadków objęcia i opuszczenia urzędu sędziego (odpowiednio: 53,2% i 45,9% zobowiązanych) i stanowiska prokuratora (odpowiednio: 21,3% i 18,7% zobowiązanych).

Kolegia sądów apelacyjnych i prokuratorzy apelacyjni wywiązali się z obowiązku dokonania analizy oświadczeń majątkowych, przy czym w 2 sądach apelacyjnych (spośród 11) nie został dochowany ustawowy termin jej przeprowadzenia, co było naruszeniem art. 87 §3 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych[4]. W jednej prokuraturze (spośród 11) nie można było ustalić terminu przeprowadzenia analizy, z uwagi na brak jej udokumentowania, co NIK oceniła jako działanie nierzetelne.

Wyniki analizy oświadczeń sędziów, przeprowadzonej przez kolegia sądów apelacyjnych oraz prokuratorów przez zdecydowaną większość prokuratorów apelacyjnych (10 z 11 prokuratorów) były udokumentowane odpowiednio w protokołach posiedzeń kolegiów, w notatkach służbowych lub w formie adnotacji na oświadczeniu. Zakres informacji zawartych w wynikach analizy w poszczególnych jednostkach był zróżnicowany – od podania bardzo ogólnych danych do szczegółowych. Forma udokumentowania wyników analizy oraz zakres informacji jakie powinna zawierać nie zostały określone w przepisach prawa, jednakże – zdaniem NIK – rzetelne udokumentowanie wyników analizy wpływałoby korzystnie na skuteczność działań w celu wyeliminowania nieprawidłowości w oświadczeniach majątkowych.

Analiza oświadczeń przeprowadzona przez kolegia sądów apelacyjnych i prokuratorów apelacyjnych wykazała nieprawidłowości i uchybienia formalne w oświadczeniach majątkowych składanych w 10 sądach apelacyjnych i we wszystkich 11 prokuraturach apelacyjnych[5]. Tylko w 5 wypadkach podjęto decyzje o skierowaniu sprawy do postępowania dyscyplinarnego. W pozostałych natomiast działania wymienionych podmiotów ograniczyły się do poinformowania o nieprawidłowościach w oświadczeniach bezpośrednich przełożonych sędziów i prokuratorów oraz zobowiązania ich do uzupełnienia, poprawienia oświadczenia lub złożenia wyjaśnień w kwestiach budzących wątpliwości. W ocenie NIK, były to działania niewystarczające z uwagi na fakt, że nieprawidłowości i uchybienia formalne powtarzały się w oświadczeniach składanych w kolejnych latach.

Kontrolerzy NIK dokonali analizy próby 2107 oświadczeń majątkowych (za 2003 r. i za 2004 r.) złożonych przez prokuratorów. Spośród 10 prokuratur apelacyjnych[6], w których przeprowadzono takie badania, w 4[7] stwierdzono uchybienia formalne powyżej przyjętej tolerowanej granicy nieprawidłowości, tj. powyżej

---

[4] Ustawa z 27.07.2001 r. (DzU nr 98, poz. 1070, ze zm.).

[5] W 1 prokuraturze wyniki analizy nie były udokumentowane. Wykrycie nieprawidłowości zostało stwierdzone przez NIK na podstawie wyjaśnień prokuratora apelacyjnego oraz pism kierowanych przez prokuratora apelacyjnego do podległych prokuratorów.

[6] Prokurator apelacyjny w Szczecinie odmówił udostępnienia kontrolerom NIK oświadczeń majątkowych.

[7] Prokuratura Apelacyjna w: Lublinie, Łodzi, Rzeszowie i Warszawie.

5% oświadczeń z błędami. W tych prokuraturach oświadczenia z błędami stanowiły od 10,6% do 56,5% poddanej badaniu próby. Z uwagi na odmowę udostępnienia do wglądu oświadczeń sędziów, NIK nie mogła w podobnym zakresie ich zbadać i ocenić.

Analiza oświadczeń majątkowych sędziów i prokuratorów, przeprowadzona przez urzędy skarbowe, nie wykazała wypadków przyrostu majątku nieznajdującego pokrycia w uzyskiwanych dochodach. W razie stwierdzenia nieprawidłowości o charakterze formalnym urzędy skarbowe, w zdecydowanej większości, nie podejmowały żadnych działań. Wynikało to – jak wyjaśniono – z braku precyzyjnych uregulowań w przepisach prawa.

Spośród 34 urzędów skarbowych zobowiązanych do dokonania analizy 772 oświadczeń majątkowych posłów i senatorów, 17 urzędów nie dokonało analizy 85 oświadczeń (12,4%) złożonych przez parlamentarzystów przed ślubowaniem lub oświadczeń za 2001 r. Ponadto stwierdzono, że nieokreślenie w przepisach prawa terminów dokonania analizy oraz informowania o jej wynikach spowodowało, że czynności te były wykonywane niekiedy po upływie wielu miesięcy. W ocenie NIK, niezadowalające były zarówno terminy podejmowania prac analitycznych, jak i terminy powiadamiania o wynikach przeprowadzonych analiz Prezydium Sejmu albo Prezydium Senatu. Zdaniem NIK, przeprowadzanie analiz i przekazywanie ich wyników powinno być dokonywane niezwłocznie, choć w ustawie nie zostały określone terminy tych czynności.

W 15 urzędach skarbowych (spośród 34 objętych kontrolą) NIK zgłosiła uwagi co do rzetelności dokonywanej analizy. Dotyczyły one przede wszystkim niepodejmowania działań zmierzających do wyjaśnienia rozbieżności w analizowanych dokumentach, przekazywania niepełnych informacji do Prezydium Sejmu albo Prezydium Senatu. Stwierdzono również, że procedury w zakresie analizy oświadczeń parlamentarzystów, stosowane w skontrolowanych urzędach, nie były jednolite. W 10 urzędach (prawie 30% skontrolowanych) analizę przeprowadzono przestrzegając literalnie postanowień art. 35 ust. 6 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, tzn. porównując dane zawarte w oświadczeniach o stanie majątkowym z danymi zamieszczonymi w rocznych zeznaniach podatkowych. W pozostałych 24 urzędach dane z oświadczeń i zeznań konfrontowano również z inną dokumentacją zawierającą dane o podatnikach, będącą w posiadaniu urzędów (deklaracje PCC-1, PIT-11, PIT-8, PIT-R, kopie aktów notarialnych, aktów kupna-sprzedaży, dokumenty dotyczące pożyczek, darowizn, dane znajdujące się w systemie POLTAX), jak też z informacjami zdobywanymi poza urzędem, np. w gminach.

Pracownicy samorządowi, w jednostkach objętych kontrolą NIK, w większości wywiązali się z obowiązku złożenia w ustawowym terminie oświadczeń

o stanie majątkowym za 2002 r. (92,3% zobowiązanych), za 2003 r. (98,4%), i za 2004 r. (99,6%). Radni, którzy złożyli oświadczenia majątkowe za 2003 r. w ustawowym terminie stanowili 97,3% zobowiązanych, za 2004 r. – 97,9% zobowiązanych. NIK pozytywnie oceniła to, że w kolejnych latach zmniejsza się liczba pracowników samorządowych i radnych, którzy nie wywiązują się z tego obowiązku w ustawowym terminie.

Tylko w stosunku do 5 spośród 24 pracowników samorządowych, którzy nie dopełnili obowiązku złożenia oświadczeń majątkowych za 2003 i 2004 r. w ustawowym terminie lub nie złożyli tych oświadczeń, zastosowano przewidziane ustawowo sankcje. Spośród 41 radnych, którzy złożyli oświadczenia po terminie, 28 radnym potrącono diety za okres opóźnienia. Pięciu radnych, którzy nie złożyli oświadczeń o stanie majątkowym za lata 2003 i 2004 zrezygnowało z pobierania diet. Zdaniem NIK, niestosowanie sankcji w sytuacji niezłożenia lub złożenia z opóźnieniem oświadczeń majątkowych powoduje poczucie bezkarności u osób niewywiązujących się z tego obowiązku i może świadczyć o braku zrozumienia celu składania oświadczeń majątkowych przez podmioty uprawnione do egzekwowania tego obowiązku.

Kontrola przeprowadzona przez NIK w Sądzie Apelacyjnym w Warszawie wykazała, że 13 (z 45) komorników nie złożyło oświadczeń majątkowych za 2003 r. i 5 za 2004 r. W oświadczeniach kontrolerzy NIK stwierdzili nieprawidłowości o charakterze formalnym oraz złożenie ich z przekroczeniem ustawowego terminu (przez 21 komorników za 2003 r. i 32 za 2004 r.). Jedną z przyczyn tego stanu były niewystarczające działania nadzorcze ze strony prezesa Sądu i ministra sprawiedliwości w zakresie wywiązywania się przez komorników z tego obowiązku. Kolegium Sądu Apelacyjnego wywiązało się z obowiązku dokonania analizy oświadczeń majątkowych w ustawowym terminie.

Główną przyczyną nieprawidłowości były niepełne uregulowania kwestii składania i dokonywania analizy oświadczeń majątkowych w powiązaniu z nienależytą starannością wykonywania czynności urzędniczych w zakresie objętym kontrolą. Z tego też względu Najwyższa Izba Kontroli wystosowała do Rady Ministrów wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu:

1. Ujednolicenia przepisów w zakresie sposobu ochrony informacji zawartych w oświadczeniach.

Informacje zawarte w oświadczeniach o stanie majątkowym (z wyłączeniem informacji o adresie zamieszkania oraz o miejscu położenia nieruchomości), składane przez posłów, senatorów oraz osoby pełniące funkcje publiczne w samorządzie terytorialnym, mają charakter jawny i podlegają opublikowaniu w formie elektronicznej. W pozostałych wypadkach, co dotyczy m.in. sędziów i prokuratorów, oświadczenia po wypełnieniu stają się dokumentami niejawnymi (z klauzulą

zastrzeżone). Oznacza to nierówność traktowania podmiotów, na których ciąży taki sam obowiązek prawny.

2. Ujednolicenia przepisów dotyczących odpowiedzialności za podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy w oświadczeniu o stanie majątkowym.

W ustawach określających obowiązek składania oświadczeń majątkowych przez posłów i senatorów oraz osoby pełniące funkcje publiczne w samorządzie terytorialnym określono, że podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy w oświadczeniu o stanie majątkowym powoduje odpowiedzialność na podstawie art. 233 §1 Kodeksu karnego. Brakuje natomiast takiego przepisu w aktach o randze ustawy w odniesieniu do sędziów, prokuratorów i komorników. Pouczenie takie znajduje się we wzorze oświadczenia, będącego załącznikiem do rozporządzenia prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Jednakże odpowiedzialność na podstawie art. 233 §1 k.k. można zastosować jedynie do osoby, która składa fałszywe oświadczenie w sytuacji, gdy przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej – art. 233 §6 k.k.

3. Precyzyjnego określenia w przepisach prawa trybu, sposobu oraz terminów przeprowadzania przez urzędy skarbowe analizy oświadczeń o stanie majątkowym, np. przez odesłanie do ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa[8] (dział V – „Czynności sprawdzające", art. 272-280).

W obowiązującym stanie prawnym, poza wskazaniem, że urzędy skarbowe powinny przeprowadzić analizę polegającą na porównaniu oświadczeń z danego roku z oświadczeniami złożonymi uprzednio oraz z rocznymi zeznaniami podatkowymi, nie zostały sprecyzowane uprawnienia urzędów skarbowych w razie stwierdzenia przez nie nieprawidłowości o charakterze formalnym lub niekompletności danych zawartych w oświadczeniach. Nie określono również terminów, w których analiza ta powinna być przeprowadzona.

4. Określenia terminu przekazywania oświadczeń majątkowych do urzędów skarbowych.

W obowiązującym stanie prawnym mówi się jedynie, że oświadczenia majątkowe powinny być przekazane do urzędów skarbowych. Równocześnie nie został określony termin wywiązania się z tego obowiązku. Wyniki kontroli wskazują, że oświadczenia niejednokrotnie były przekazywane po upływie wielu miesięcy od daty ich złożenia.

5. Ujednolicenia przepisów w zakresie przekazywania przez urzędy skarbowe wyników analizy oświadczeń oraz terminów ich przekazywania.

W obowiązującym stanie prawnym urzędy skarbowe mają obowiązek przekazania wyników analizy oświadczeń posłów i senatorów oraz osób pełniących funkcje publiczne w samorządzie terytorialnym. Obowiązek taki nie został wprowa-

[8] DzU z 2005 r., nr 8, poz. 60, ze zm.

dzony jeśli chodzi o analizę oświadczeń sędziów i prokuratorów. Ponadto w ustawach „samorządowych" został określony termin przekazania wyników analizy do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, natomiast nie określono takiego terminu w stosunku do analizy oświadczeń posłów i senatorów.

6. Określenia terminu przeprowadzenia analizy oświadczeń sędziów i prokuratorów składanych przed objęciem urzędu (stanowiska) lub w dniu opuszczenia urzędu (stanowiska).

Kontrola wykazała, iż oświadczenia składane przez sędziów i prokuratorów w związku z objęciem urzędu (stanowiska) lub jego opuszczeniem analizowane są łącznie z oświadczeniami „rocznymi".

7. Wprowadzenia obowiązku dokumentowania wyników analizy z równoczesnym określeniem informacji, jakie powinna zawierać taka analiza.

Jedynie w ustawach „samorządowych" określono, jakie informacje mają być przekazane jednostce samorządu terytorialnego po dokonaniu analizy przez zobowiązane podmioty.

Najwyższa Izba Kontroli wystąpiła z wnioskiem do prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o podjęcie działań legislacyjnych w celu określenia szczegółowej instrukcji wypełnienia oświadczenia o stanie majątkowym.

Instrukcja wypełnienia oświadczenia składanego według wzoru określonego w rozporządzeniu prezydenta RP jest bardzo ogólna co, jak wykazała kontrola, utrudnia przeprowadzenie analizy takich oświadczeń i uzyskanie porównywalnych wyników tej analizy.

mgr Bożena Nowaszczuk
Departament Administracji Publicznej w NIK

Maria M. Gostyńska

FUNKCJONOWANIE NARODOWEGO FUNDUSZU ZDROWIA PO LIKWIDACJI KAS CHORYCH

Wprowadzony w 1999 r. system powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, oparty na zróżnicowanych kasach chorych[1], funkcjonował do 31 marca 2003 r. Uzyskany na ten dzień wynik finansowy z działalności kas był ujemny i wyniósł 133,2 mln zł[2].

Koszty świadczeń zdrowotnych według planów kas chorych miały wynieść w I kwartale 2003 r. 6995,7 mln zł. Plan ten zrealizowany został w 101,5 % (7100,5 mln zł); tylko 3 kasy, tj. Małopolska, Śląska i Warmińsko-Mazurska wykonały plan I kwartału 2003 r. poniżej 100%.

Wartość świadczeń ponadumownych (ponadlimitowych) na 31 marca 2003 r., wykonanych przez świadczeniodawców i zgłoszonych jako roszczenia, wynosiła 59,8 mln zł.

Z dniem 1 kwietnia 2003 r. regionalne kasy chorych (16) zostały przekształcone w oddziały wojewódzkie (16) Narodowego Funduszu Zdrowia[3]. Centrala Branżowej Kasy Chorych dla Służb Mundurowych weszła w skład centrali Funduszu, a oddziały terenowe tej kasy – w skład właściwych oddziałów wojewódzkich Funduszu[4].

Aby zapewnić ciągłość udzielania świadczeń zdrowotnych ubezpieczonym, Fundusz wstąpił w prawa i obowiązki kas chorych wynikające z umów o udziela-

---

[1] Kasy chorych powołane zostały ustawą z 6.02.1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (DzU nr 28, poz. 153, ze zm.).

[2] Na koniec I kwartału 2003 r. 6 kas osiągnęło zysk w łącznej wysokości 40,8 mln zł, a 11 kas – stratę w wysokości 174 mln zł; *Informacja o wynikach kontroli utworzenia i funkcjonowania Narodowego Funduszu Zdrowia*, NIK, lipiec 2005 r.

[3] Narodowy Fundusz Zdrowia – zwany dalej również Funduszem lub NFZ.

[4] Por. art. 207 ustawy z 23.01.2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (DzU nr 45, poz. 391, ze zm.), zwanej dalej ustawą o NFZ.

nie świadczeń zdrowotnych zawartych między kasami chorych a świadczeniodawcami przed dniem wejścia w życie ustawy o NFZ[5].

Wprowadzenie zunifikowanego organizacyjnie systemu finansowania świadczeń zdrowotnych przez Narodowy Fundusz Zdrowia, zgodnie z założeniem reformy, miało na celu poprawę opieki zdrowotnej m.in. przez stosowanie jednolitych zasad kontraktowania świadczeń zdrowotnych oraz zlikwidowanie różnic w dostępności do świadczeń, występujących między poszczególnymi regionami kraju. System miał być przejrzysty zarówno dla pacjentów, jak i dla środowiska medycznego, umożliwiając porównanie i ocenę jakości usług w skali całego kraju.

Wyniki kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w badanym zakresie dały jednak podstawę do negatywnej oceny dotychczasowych efektów reformy.

Zdaniem Izby, odpowiedzialność za stwierdzone nieprawidłowości ponosi przede wszystkim minister zdrowia, który w niedostateczny sposób realizował zarówno zadania związane z utworzeniem Narodowego Funduszu Zdrowia, jak i nadzór nad jego funkcjonowaniem.

Odpowiedzialność ponosi również Narodowy Fundusz Zdrowia, który bezpośrednio realizował założenia reformy[6].

Reforma była nieprzygotowana zarówno w warstwie koncepcyjnej, jak i organizacyjnej. Ostatecznie nie wpłynęła pozytywnie ani na dostępność pacjentów do świadczeń opieki zdrowotnej (okres oczekiwania na niektóre świadczenia wynosił nawet do 3 lat, nie było rzetelnej informacji o listach oczekujących), ani na sytuację finansową zakładów opieki zdrowotnej. Wprowadzona zasada swobod-

---

[5] Fundusz jest podmiotem zaliczanym do sektora finansów publicznych i z tego względu nominalne zadłużenie Funduszu, po wyeliminowaniu jego zobowiązań wobec innych podmiotów sektora finansów publicznych, zaliczane jest do państwowego długu publicznego. Nadzór nad Funduszem sprawuje minister właściwy do spraw zdrowia. Minister sprawuje nadzór nad działalnością Funduszu i świadczeniodawców w zakresie realizacji umów z Funduszem, stosując kryterium legalności, natomiast nadzór nad gospodarką finansową Funduszu – stosując kryterium legalności, rzetelności, celowości i gospodarności oraz zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym (art. 151-173 i 198-208 ustawy o NFZ).

[6] Ustawa o NFZ utraciła moc 1.10.2004 r. na podstawie art. 251 ustawy z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych (DzU nr 210, poz. 2135) – zwanej dalej ustawą o świadczeniach zdrowotnych – w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 7.01.2004 r., sygn. akt K14/03 (DzU nr 4, poz. 37). Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 36 ust. 1 powyższej ustawy w związku z przepisami tej ustawy dotyczącymi organizacji i zasad działania NFZ (rozdz. 1 i 4), zasad zabezpieczenia potrzeb zdrowotnych i organizacji udzielania świadczeń zdrowotnych (rozdz. 5, 6, 7 i 8), gospodarki finansowej (rozdz. 9), zasad nadzoru i kontroli wykonywania zadań NFZ (rozdz. 13) – są niezgodne z art. 68 w związku z art. 2 Konstytucji RP przez to, że tworząc instytucję publiczną w kształcie uniemożliwiającym jej rzetelne i sprawne działanie, naruszają zasady państwa prawnego w zakresie konstytucyjnego prawa obywateli do równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych.

nego dostępu do świadczeń zdrowotnych oraz wolnego wyboru placówki leczniczej była w praktyce możliwa jedynie do momentu wyczerpania limitu świadczeń ustalonego w jej kontrakcie z Funduszem.

Podkreślić należy, że istotne – ale negatywne – znaczenie dla reformowanego systemu ubezpieczenia zdrowotnego miało to, że od początku reformy (2002 r.) stanowisko ministra zdrowia zajmowało kolejno 7 osób, a prezesa NFZ – 8 osób.

Z ustaleń kontroli wynikało, że działania ministra zdrowia związane ze zmianą zasad funkcjonowania systemu ubezpieczenia zdrowotnego miały chaotyczny przebieg. Minister powołał 3 nowe jednostki organizacyjne[7] oraz zlecał zadania do wykonania innym podmiotom. Zarówno te jednostki, jak i niektórzy zleceniobiorcy wykonywali identycznie określone prace związane z utworzeniem NFZ, w tym dotyczące m.in. przygotowania projektów aktów prawnych i opinii oraz wykonywania czynności administracyjnych. Stwierdzono nawet, że zawierane były umowy na wykonanie prac, które zostały już wcześniej zrealizowane[8]. Prace zlecane były wielokrotnie tym samym osobom. Niektóre z tych prac wchodziły w zakres własnych zadań Ministerstwa[9].

W okresie od czerwca 2002 r. do lipca 2004 r. Ministerstwo zawarło z 81 osobami łącznie 125 umów-zleceń o wartości ogółem 706,3 tys. zł, a Biuro

---

[7] a) Biuro do spraw Organizacji Narodowego Funduszu Zdrowia (zwane dalej Biurem), utworzone zarządzeniem ministra zdrowia z 27.06.2002 r. jako jednostka budżetowa, podległa ministrowi zdrowia. Biuro zostało zlikwidowane 9.05.2003 r.; od 2.07.2002 r. do 9.05.2003 r. wydatki Biura wyniosły 822,7 tys. zł. Do zadań Biura należało m.in.: współpraca z Ministerstwem Zdrowia w zakresie tworzenia aktów wykonawczych do ustawy o NFZ, przygotowanie projektów statutu NFZ, regulaminu organizacyjnego NFZ, założeń systemu finansowo-księgowego oraz informatycznego NFZ, we współpracy z UNUZ oraz Centrum Systemów Informatycznych Ochrony Zdrowia.

b) Zespół do spraw Wdrożenia Narodowego Funduszu Zdrowia powołany został zarządzeniem ministra zdrowia z 18.02.2003 r. (DzUrz MZ nr 2, poz. 13, ze zm.) jako organ pomocniczy ministra zdrowia, a rozwiązany zarządzeniem ministra zdrowia z 4.10.2004 r. Ministerstwo nie poniosło żadnych wydatków na działalność Zespołu. Zadaniem Zespołu było przekształcenie istniejącego systemu kas chorych w system przyjęty w ustawie o NFZ. W skład Zespołu wchodziło 8 osób, w tym 2 pracowników Ministerstwa Zdrowia (doradca ministra i p.o. dyrektora Departamentu Ubezpieczenia Zdrowotnego), 2 pracowników Biura do spraw Organizacji NFZ (w tym dyrektor Biura), prezes UNUZ, 2 pracowników Branżowej Kasy Chorych dla Służb Mundurowych i 1 osoba z Mazowieckiej Kasy Chorych.

c) Departament Ubezpieczenia Zdrowotnego w Ministerstwie Zdrowia; zarządzenie prezesa Rady Ministrów z 15.04.2002 r. i z 20.12.2002 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwa Zdrowia (MP nr 15, poz. 246 i nr 61, poz. 873).

[8] Ministerstwo zawarło 24.11.2003 r. umowę-zlecenie, której przedmiotem była „współpraca w przygotowaniu projektu rozporządzenia stanowiącego wykonanie delegacji zawartej w art. 47 ust. 5 pkt 3 ustawy o NFZ"; tymczasem rozporządzenie to podpisane zostało przez ministra zdrowia 19.11.2003 r. Biuro natomiast zawarło – w styczniu i lutym 2003 r. – 7 umów na kwotę 14 tys. zł na prace związane z opracowaniem projektu ustawy o NFZ, podczas gdy już 23.01.2003 r. ustawa została podpisana przez prezydenta R.P.

[9] Zarządzenie ministra zdrowia z 14.12.2001 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego

w okresie od sierpnia 2002 r. do maja 2003 r. zawarło 109 umów – o wartości ogółem 282,4 tys. zł – z 26 osobami, w tym m.in. z ówczesnymi pracownikami Ministerstwa Zdrowia i Urzędem Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych (UNUZ), do obowiązków których – z racji podstawowego zatrudnienia – należało wykonywanie zadań objętych zleceniem. Podkreślić należy, że Ministerstwo Zdrowia nie kontrolowało wykorzystania środków budżetowych na realizację zadań zleconych. W toku kontroli nie można było również ocenić merytorycznego zakresu zleconych zadań i ich przydatności dla wprowadzanej reformy opieki zdrowotnej, a także stwierdzić, czy wyniki zleconych zadań zostały wykorzystane w dalszych pracach nad utworzeniem Funduszu, ponieważ nie było tych prac.

Wyniki kontroli wskazały, że minister zdrowia ustalił plan finansowy Narodowego Funduszu Zdrowia na 2003 r. dopiero zarządzeniem z 18 lipca 2003 r., co oznacza, że do tego czasu NFZ – który rozpoczął funkcjonowanie od 1 kwietnia 2003 r. – ponosił koszty oraz realizował przychody z naruszeniem przepisów ustawy o NFZ[10] (bez planu finansowego).

Ustalono, że 2 kwietnia 2003 r. minister zdrowia otrzymał od przewodniczącego Zespołu do spraw Wdrożenia Narodowego Funduszu Zdrowia projekt planu NFZ, opracowany przez Urząd Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych na podstawie planów finansowych 17 kas chorych na 2003 r. i opierając się na nich Fundusz prowadził gospodarkę finansową do 18 lipca 2003 r. Plany te nie przystawały jednak do nowej struktury organizacyjnej Funduszu i do zadań realizowanych przez oddziały wojewódzkie. Nie uwzględniały bowiem zarówno prawa pacjenta do wolnego wyboru świadczeniodawców[11], jak i aneksowania (w marcu 2003 r.) zawartych już umów ze świadczeniodawcami (w wielu z nich nie ustalono limitu procedur).

Podkreślić należy, że minister zdrowia, z którego inicjatywy wyszedł projekt zmiany zasad funkcjonowania systemu ubezpieczenia zdrowotnego, był zobowiązany do należytego zabezpieczenia wydatkowania środków publicznych przez Fundusz, właśnie m.in. przez sporządzenie planu finansowego od momentu jego powstania, aby mógł on zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa prowadzić gospodarkę finansową.

Ministerstwa Zdrowia (DzUrz MZ nr 13, poz 79, ze zm.). Zgodnie z regulaminem, opracowanie (lub przygotowanie) projektu aktu prawnego należy do tego departamentu, do którego zakresu działania należą wszystkie lub przeważająca część spraw mających być przedmiotem regulacji prawnej (opiniowanie i opracowanie aktów prawnych). Departament Prawny natomiast zobowiązany był do nadania projektowi prawnej formy legislacyjnej i potwierdzenia jego zgodności z obowiązującymi aktami prawnymi.

[10] Por. art. 211 ustawy o NFZ: „Plan finansowy Funduszu na rok 2003, zrównoważony w zakresie przychodów i kosztów, sporządza minister właściwy do spraw zdrowia"; artykuł wszedł w życie wcześniej niż zasadnicza część ustawy, tj. od 17.03.2003 r.

[11] Por. art. 4 ustawy o NFZ.

Stwierdzono, że środki finansowe dla oddziałów wojewódzkich NFZ dzielono według algorytmów[12] ustalonych uchwałami Zarządu Funduszu[13]. Przyczyną zmian algorytmów była „każdorazowa" zmiana planu finansowego Funduszu, co w ocenie NIK oznacza, że Fundusz nie dysponował narzędziem zobiektywizowanego podziału przychodów. Stanowiło to istotne utrudnienie w funkcjonowaniu oddziałów, ponieważ nie zapewniało poprawnego i stabilnego ich finansowania (oddziały nie miały pewności w jakiej wysokości otrzymają środki na realizację świadczeń zdrowotnych). Miało to również negatywny wpływ na ich wynik finansowy.

Fundusz rozpoczął działalność 1 kwietnia 2003 r. ze stratą po byłych kasach chorych w wysokości 133,2 mln zł, która do końca 2003 r. wzrosła do 607,8 mln zł. Jej przyczyną był niedobór przychodów z tytułu składki należnej brutto (w wysokości 172,9 mln zł) oraz przekroczenie planowanych kosztów refundacji cen leków (w kwocie 518,2 mln zł)[14].

Natomiast w 2004 r. Fundusz osiągnął dodatni wynik finansowy w wysokości 658,8 mln zł (w tej kwocie 22,8 mln zł stanowią niewykorzystane środki na świadczenia zdrowotne). W 2003 r. koszty świadczeń zdrowotnych dla ubezpieczonych wyniosły ogółem 29 213,6 mln zł i były wyższe od planowanych o 585,8 mln zł (2%).

Przekroczenia planowanych kosztów wystąpiły w 4 rodzajach świadczeń: w podstawowej opiece zdrowotnej – o 1,91%, tj. o 47,2 mln zł (wykonanie 2525,2 mln zł), lecznictwie szpitalnym – o 0,46%, tj. o 42 mln zł (wykonanie 9221 mln zł), zaopatrzeniu w sprzęt ortopedyczny, środki pomocnicze i lecznicze środki techniczne – o 3,88%, tj. o 10,3 mln zł (wykonanie 276,4 mln zł) i refundacji cen leków o 11,95%, tj. o 518,2 mln zł (wykonanie 4855 mln zł).

W pozostałych 10 rodzajach świadczeń faktycznie zrealizowane koszty były niższe od określonych w planie finansowym w granicach od 0,01% do 25,75%.

W 2004 r. koszty świadczeń zdrowotnych finansowane ze środków Funduszu wyniosły 30 486,7 mln zł i były niższe od planowanych o 27,8 mln zł (0,09%).

---

[12] Algorytm podziału środków pieniężnych dla oddziałów wojewódzkich jest to procentowy udział kosztów świadczeń zdrowotnych i kosztów administracyjnych oddziałów i centrali w kosztach ogółem. Podział środków finansowych dla oddziałów wojewódzkich NFZ według algorytmów w 2003 r. – zał. nr 9, a w 2004 r. – zał. nr 10. Procentowy podział środków finansowych na jednostki organizacyjne NFZ w 2003 r. – zał. nr 11, a w 2004 r. – zał. nr 12.

[13] Uchwały Zarządu Funduszu: nr 5 z 24.04.2003 r., nr 194 z 26.08.2003 r., nr 12 z 15.01.2004 r. oraz nr 160 z 24.06.2004 r.

[14] Poziom finansowania kosztów z tytułu refundacji cen leków nie podlegał żadnym ograniczeniom umownym ze strony Funduszu, a tym samym Fundusz nie miał możliwości ograniczenia poziomu tych kosztów; plan na 2003 r. – w tym także w zakresie kosztów refundacji cen leków – ustalony został przez ministra zdrowia.

Przekroczenie planowanych kosztów wystąpiło w 3 rodzajach świadczeń: w lecznictwie szpitalnym – o 0,57%, tj. o 74,4 mln zł (wykonanie – 13 222,4 mln zł), refundacji cen leków – o 1,51%, tj. o 91 mln zł (wykonanie 6118,4 mln zł) i w kosztach świadczeń oraz refundacji cen leków wynikających z koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego dotyczących rzeczowych świadczeń leczniczych w Unii Europejskiej – o 23,78%, tj. o 1,2 mln zł (wykonanie 6,2 mln zł). W pozostałych 14 rodzajach świadczeń koszty ich realizacji były niższe od planowanych w granicach od 0,08% do 44,46%.

Niezależnie od świadczeń wykonywanych w ramach kontraktów z Funduszem, świadczeniodawcy udzielali również świadczeń nieokreślonych w umowach ani w aneksach do tych umów (tzw. świadczenia ponadlimitowe). Kwota roszczeń z tego tytułu, według stanu na 31 grudnia 2004 r., wynosiła 787,1 mln zł. Fundusz częściowo finansował te świadczenia, wydatkując w badanym okresie (2003–2004) 134,9 mln zł z naruszeniem przepisów ustawy o NFZ. Ponadto wydano 33,4 mln zł na podstawie wyroków sądowych. Zauważyć należy, że jedyną podstawą przekazywania świadczeniodawcom środków finansowych przez Fundusz jest umowa, a w wypadkach spornych – prawomocny wyrok sądowy[15].

Fundusz trzykrotnie weryfikował dane o wartości wykonanych i zapłaconych świadczeń ponadlimitowych, to znaczy, że centrala Funduszu nie dysponowała wiarygodnymi informacjami o wykonanych świadczeniach zdrowotnych, finansowanych ze środków publicznych. Nie stosowano również jednolitych zasad: gromadzenia, przekazywania między pionami i komórkami organizacyjnymi Funduszu (medycznymi i finansowymi) oraz analizowania informacji o wykonanych świadczeniach, w tym ponadlimitowych. W ocenie NIK, miało to bezpośredni negatywny wpływ na planowanie i kontraktowanie świadczeń zdrowotnych, ich dostępność, proces sporządzenia planu finansowego oraz zarządzanie wolnymi środkami finansowymi.

Nadmienić również należy, że w Funduszu nie było jednolitego systemu informatycznego; funkcjonowały tu systemy informatyczne dwóch firm (Kamsoft-Spin i ComputerLand). Działania dwóch systemów, weryfikujących wykonanie świadczeń zdrowotnych na poziomie Centrali, z uwagi na bezpieczeństwo i jednorodność gromadzonych danych nie można uznać za spójne i uzasadnione ekonomicznie. Na przykład koszty utrzymania i rozwoju tych dwóch systemów informatycznych wyniosły w 2004 r. (do 30 września) ponad 20 mln zł i były o 11 mln zł wyższe od kwoty określonej przez Radę Funduszu (9 mln zł).

[15] Sąd Najwyższy uznał w 2002 r., że uzasadnieniem usług ponadlimitowych są jedynie świadczenia ratujące życie, w 2004 r. stwierdził natomiast, że podstawą udzielenia świadczeń zdrowotnych jest jedynie umowa cywilnoprawna.

Ustalono, że wprowadzony w styczniu 2004 r. program informatyczny „Pakiet świadczeniodawcy" funkcjonował nieprawidłowo (nie dokonywał m.in. automatycznej weryfikacji składanych rozliczeń na poziomie użytkownika i płatnika). W efekcie Fundusz przekazywał świadczeniodawcom w okresie styczeń-kwiecień 2004 r. środki finansowe w wysokości 1/12 wartości kontraktu rocznego, łącznie 5632,9 mln zł, a nie w wysokości faktycznie wykonanych usług.

W ocenie NIK, zarówno nieprawidłowe funkcjonowanie programu informatycznego „Pakiet świadczeniodawcy", jak i decyzja prezesa Funduszu o przejściowej zmianie zasad finansowania świadczeń zdrowotnych (w okresie styczeń-kwiecień 2004 r.) nie zwalniały dyrektorów oddziałów NFZ z obowiązku weryfikacji rozliczeń składanych przez świadczeniodawców (choćby w sposób tradycyjny).

Założeniem reformy systemu ubezpieczeń zdrowotnych było m.in. ujednolicenie zasad kontraktowania świadczeń zdrowotnych. Mimo to w procesie kontraktacji na 2004 r. ceny jednostek rozliczeniowych tych samych świadczeń były bardzo zróżnicowane (różnice między ceną minimalną a maksymalną wynosiły od 100% do nawet 1100%), a w 4 rodzajach świadczeń (ambulatoryjnej opiece specjalistycznej, rehabilitacji leczniczej, opiece długoterminowej, leczeniu stomatologicznym) były wyższe od maksymalnych cen (limitu) jednostek rozliczeniowych określonych w uchwale Zarządu (nr 276 z 13 listopada 2003 r.).

Z ustaleń kontroli wynikało, że wycena świadczeń zdrowotnych w poszczególnych oddziałach Funduszu zależała od wielkości środków, jakimi oddziały dysponowały i liczby umów zawartych na dany rodzaj świadczeń.

Stwierdzono ponadto, że Fundusz, zobowiązując się 6 stycznia 2004 r. do realizacji ustaleń zawartych pomiędzy ministrem zdrowia a przedstawicielami tzw. porozumienia zielonogórskiego, naruszył ustawę o NFZ[16]. Fundusz zdecydował m.in. o wyłączeniu z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej i odrębnego kontraktowania: nocnej i świątecznej ambulatoryjnej i wyjazdowej opieki lekarskiej oraz transportu sanitarnego (co stanowiło naruszenie art. 115 ustawy o NFZ)[17]. Świadczenia wynikające z zawartego porozumienia stały się przedmiotem odrębnego postępowania konkursowego już w 2004 r.

Zauważyć należy, że minister zdrowia, podpisując 6 stycznia 2004 r. porozumienie z przedstawicielami tzw. porozumienia zielonogórskiego, wkroczył w kom-

[16] Por. art. 72, 75, 96 ust. 1, 115 i 132 pkt 1 ustawy o NFZ.

[17] Por. art. 115 ustawy o NFZ; stanowił on m.in., że lekarz p.o.z. był zobowiązany do podejmowania wszelkich działań służących zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu i poprawie zdrowia, a w szczególności do postępowania zgodnie z zakresem kompetencji lekarza p.o.z. (art. 15 ust. 1), w ramach świadczeń p.o.z. świadczeniodawca miał zapewnić ubezpieczonym dostęp do badań diagnostycznych oraz dziennej i nocnej pomocy wyjazdowej zgodnie z zakresem swoich kompetencji (art. 115 ust. 2).

petencje Funduszu w zakresie sposobu zawierania umów ze świadczeniodawcami oraz ich rozliczania.

Minister zdrowia, zawierając porozumienie, zobowiązał się do „podjęcia inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do nowelizacji ustawy o NFZ". W tym celu miał „wnieść pod obrady rządu projekt nowelizacji ustawy opierający się na przesłankach określonych w załączniku do porozumienia". Nie wywiązał się jednak z podjętego zobowiązania, jak również nie dotrzymał obietnicy przekazania Funduszowi dodatkowych środków finansowych (65 mln zł) na realizację porozumienia (przewidywane koszty realizacji porozumienia miały wynieść 376,3 mln zł, faktycznie zaś w 2004 r. wyniosły 232,2 mln zł i w całości obciążyły NFZ).

Wyniki kontroli wskazały, że część świadczeń zdrowotnych wykonanych przez świadczeniodawców została zakwestionowana przez Fundusz w wyniku prowadzonych przez oddziały wojewódzkie w okresie 2003 r. – 30 września 2004 r. kontroli realizacji umów. Na świadczeniodawców nałożono kary z powodu niewywiązywania się lub nierzetelnego wywiązywania się z umów w łącznej kwocie 60,4 mln zł, z której, w tym samym czasie, odzyskano ogółem 41,6 mln zł.

Liczba kontroli przeprowadzonych przez oddziały wojewódzkie NFZ u świadczeniodawców w latach 2003 i 2004 była bardzo zróżnicowana (różnice dochodziły nawet do 1000%). W ocenie Najwyższej Izby Kontroli nie było racjonalnych przesłanek usprawiedliwiających występowanie tak znacznych różnic w liczbie przeprowadzonych kontroli, tym bardziej że odzwierciedleniem liczby kontroli i stwierdzonych nieprawidłowości były efekty finansowe tych kontroli (np. w 2003 r. Podkarpacki OW przeprowadził 900 kontroli i zakwestionował świadczenia o wartości 16,7 mln zł, a Warmińsko-Mazurski OW – 92 kontrole i 488 tys. zł. W 2004 r. (do 30 września) Mazowiecki OW przeprowadził 149 kontroli i zakwestionował świadczenia o wartości 9,6 mln zł, a Dolnośląski OW – 107 kontroli i 32 tys. zł). Izba oceniła, że ograniczanie przez oddziały Funduszu liczby kontroli u świadczeniodawców było działaniem niegospodarnym.

Zauważyć należy, że oddziały, ponosząc wysokie koszty z tytułu realizacji recept, również tylko w niewielkim stopniu przeprowadzały kontrole aptek w tym zakresie. Na przykład w Dolnośląskim OW w 2003 r. koszty związane z realizacją recept refundowanych wyniosły 490,3 mln zł, zaś w I półroczu 2004 r. – 229,5 mln zł; stanowiło to odpowiednio 23,4% i 21,2% całkowitych kosztów poniesionych na świadczenia zdrowotne w tym czasie. W I półroczu 2004 r. oddział ten przeprowadził jedynie 45 kontroli w aptekach (5,1%), mimo iż na terenie Dolnego Śląska funkcjonuje ich 887.

Oddziały NFZ nie przejawiały także należytej dbałości w zakresie postępowania pokontrolnego, m.in. monitorowania realizacji wniosków pokontrolnych

przez świadczeniodawców, co było działaniem nierzetelnym. Na przykład spośród 272 świadczeniodawców, u których w latach 2003–2004 Dolnośląski OW przeprowadził kontrole realizacji usług zdrowotnych, aż 144, tj. 52,9% nie zrealizowało wniosków oraz zaleceń pokontrolnych.

Na szczególną uwagę zasługuje to, że Ministerstwo Zdrowia w ogóle nie planowało przeprowadzenia w latach 2003–2004 kontroli świadczeniodawców pod kątem efektów i skutków wprowadzonej reformy. Nowe zasady funkcjonowania systemu ubezpieczenia zdrowotnego i związane z tym nowe zasady kontraktowania świadczeń zdrowotnych weszły w życie 1 kwietnia 2003 r. Zmianom tym – jak wynikało z pism kierowanych do Ministerstwa – świadczeniodawcy przypisywali pogłębiające się trudności z dostępnością pacjentów do świadczeń zdrowotnych i pogarszającą się ich sytuację finansową, wynikającą z obniżenia wartości kontraktów, nieterminowego przekazywania środków finansowych za wykonane świadczenia oraz trudności w renegocjowaniu umów. Jednak Ministerstwo Zdrowia nie weryfikowało w trybie kontrolnym zasadności tych opinii.

Ministerstwo Zdrowia nie korzystało również z usług podmiotów uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz do kontroli jakości i kosztów świadczeń zdrowotnych finansowanych przez NFZ (według danych Ministerstwa Zdrowia, kwota zobowiązań wymagalnych jednostek ochrony zdrowia na 30 kwietnia 2003 r. wynosiła 4220,4 mln zł, na koniec 2003 r. – 4543,7 mln zł, a na 31 lipca 2004 r. – 5565 mln zł; kwota zadłużenia ogółem wzrosła w tym czasie z 6880,3 mln zł do 8661,9 mln zł).

Wbrew założeniom reformy systemu ubezpieczenia zdrowotnego, dostępność pacjentów do świadczeń opieki zdrowotnej nie poprawiła się. Pacjenci nie zawsze niezwłocznie mogli uzyskać, z wyjątkiem nagłych wypadków, pomoc medyczną jakiej wymagał ich stan zdrowia, i to zarówno w zakresie opieki stacjonarnej, jak i ambulatoryjnej. Czas oczekiwania na świadczenie w obu wypadkach wynosił od kilku dni do nawet 3 lat. Główną tego przyczyną było przekroczenie limitu określonego w umowie. Na przykład w jednym ze szpitali, według stanu na 31 sierpnia 2004 r., na hospitalizację w 16 spośród 19 oddziałów szpitala oczekiwało 1320 pacjentów. Czas oczekiwania kształtował się od 2 dni w Oddziale Chorób Wewnętrznych do 872 dni w Oddziale Ortopedii i Hematologii. Natomiast w innym szpitalu tylko na 4 oddziałach szpitalnych – spośród 20 – pacjenci byli przyjmowani na bieżąco. Na pozostałych czas oczekiwania wynosił od 1 tygodnia do 3 lat. Najdłużej na przyjęcie oczekiwali pacjenci Oddziału Chorób Oczu – około 10 miesięcy, Rehabilitacji – 1 rok i Ortopedii – od 1 do 3 lat.

Świadczeniodawcy z reguły nie przestrzegali obowiązku prowadzenia rejestrów pacjentów oczekujących na świadczenie. Nie przekazywali również oddziałom wojewódzkim Funduszu comiesięcznych informacji o liczbie osób oczekujących[18].

Niektórzy prowadzili takie rejestry, ale w sposób nierzetelny. W meldunkach przekazywanych oddziałom wojewódzkim wykazywali w efekcie dane niezgodne ze stanem faktycznym. Na przykład według danych rejestrowych jednego ze szpitali, liczba pacjentów oczekujących w Oddziale Ortopedyczno-Urazowym wynosiła 382 osoby, w Oddziale Okulistycznym – 353, a Urologicznym – 127. W sporządzonych meldunkach wykazano natomiast odpowiednio: 230, 269 i 165 osób. Podobnie średni czas oczekiwania na udzielenie świadczenia w tych oddziałach – według meldunku – wynosił „zaledwie" 120 dni, a według rejestrów prowadzonych przez oddziały od ponad roku do 872 dni.

Trzeba jednak podkreślić, że prawo pacjenta do wolnego wyboru świadczeniodawcy było przestrzegane przez świadczeniodawców, a limity określone w umowach – do czasu ich wyczerpania – nie wpływały na ograniczenie dostępności do usług medycznych. Wyczerpanie limitów skutkowało bowiem wydłużającym się okresem oczekiwania na świadczenie lub uzyskaniem tzw. świadczenia ponadlimitowego. Jednak nie wszystkie świadczenia ponadlimitowe dotyczyły przypadków ratujących życie.

mgr Maria M. Gostyńska
Departament Pracy, Spraw Socjalnych
i Zdrowia w NIK

[18] Por. §4 rozporządzenia z 9.04.2003 r. w sprawie ogólnych warunków udzielania świadczeń zdrowotnych oraz trybu wyboru przez ubezpieczonego lekarza p.o.z., pielęgniarki i położnej (DzU nr 63, poz. 589).

Andrzej S. Krysiak

POJĘCIE CONTROLLINGU NA TLE POJĘĆ ZBLIŻONYCH (KONTROLA, AUDYT)

Prezentowane niżej rozważania stanowią próbę uporządkowania zasięgu znaczeniowego kilku funkcjonujących obok siebie terminów pokrewnych, wywodzących się na ogół z teorii organizacji i zarządzania, a zarazem kojarzonych z opartymi na wspomnianej teorii subdyscyplinami.

Subdyscypliny te, tworząc podstawę naukową określonych, funkcjonujących w praktyce umiejętności niezbędnych do „obsługi" procesów zarządzania zarówno gospodarką, jak i pojedynczymi podmiotami gospodarczymi mają pewne cechy wspólne, równocześnie jednak każda z nich ma właściwe jej cechy szczególne.

Ujawnienie, zestawienie i skomentowanie analogii oraz różnic występujących w zakresie pojęć takich, jak: controlling, kontrola lub audyt może okazać się pożyteczne zarówno z punktu widzenia pewnego „porządku" terminologicznego w nauce, jak też pod kątem przyszłych sformułowań legislacyjnych, które powinny być możliwie precyzyjne, a tym samym nasuwać jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych.

Pojęcie controllingu[1], podobnie jak pojęcie kontroli, pochodzi bezpośrednio z szeroko rozumianej nauki o zarządzaniu, z której wyodrębniła się ostatnio nowa dziedzina wiedzy, nazwana controllingiem. „Controlling wykształcił się w praktyce amerykańskiego zarządzania na tle aktywnego wykorzystania rachunkowości w procesach planowania i kontroli [...]. Stanowisko kontrolera było [...] odpowiednikiem stanowiska głównego księgowego w Polsce"[2]. Cytowany autor traktuje

[1] W literaturze polskiej dominuje na ogół termin „controlling", przejęty *in extenso* z języka angielskiego, jednak ostatnio pojawiają się publikacje, w których używa się spolszczonego terminu „kontroling" (por. np. zbiór artykułów pod red. B.R. Kuca: *Kontrola i kontroling w zarządzaniu: tendencje, koncepcje, instrumenty,* Wyd. Wyższej Szkoły Zarządzania i Marketingu, Warszawa 2002).

[2] Por. M. Dobija: *Rachunkowość zarządcza i controlling*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 60.

controlling „jako podsystem zarządzania, działający w celu optymalnej realizacji zadań, przy czym ustanawianie tych zadań jest jego immanentną częścią”[3].

Podejmując próbę określenia miejsca, jakie zajmuje pojęcie controllingu w systemie pojęć zbliżonych, należy przede wszystkim dokonać konfrontacji pojęć „kontrola” i „controlling”.

Kontrola jest powszechnie traktowana jako element składowy procesu zarządzania. Przyjmując uproszczoną wersję cyklu zarządzania, w którym najpierw ustala się cele i zadania podejmowanej działalności oraz sposoby ich realizacji, następnie zaś realizuje ową działalność, kontrola jest ostatnim etapem tego cyklu[4].

Literatura przedmiotu wykorzystana w niniejszym artykule dotyczy w znacznej części systemów i procesów kontroli oraz związanego z nią controllingu, funkcjonujących w obrębie jednostek organizacyjnych o statusie przedsiębiorstwa. Do takich jednostek, mimo dodatkowych atrybutów wynikających ze statusu instytucji zaufania publicznego, należą również banki komercyjne, w których – jak w każdym przedsiębiorstwie – obowiązują określone reguły działania nie tylko zgodnie z przepisami prawa oraz przyjętymi uprzednio ustaleniami planistycznymi, lecz także zgodnie z ogólną zasadą gospodarności. Odnosi się ona zarówno do kosztów, jak też do efektów i ma zastosowanie praktyczne głównie w obrębie tzw. kontroli wewnętrznej, stanowiącej (jak już wspomniano) końcowe ogniwo zarządzania firmą. Równocześnie jednak wspomniana wyżej zasada gospodarności odgrywa coraz większą rolę jako kryterium oceny w kontroli oraz audycie jednostek organizacyjnych sektora publicznego.

Trzeba tu bowiem przypomnieć, że zarówno w zakresie kontroli zewnętrznej, wykonywanej z ramienia wyodrębnionych, wyspecjalizowanych instytucji kontrolnych zajmujących się rozmaitymi podmiotami działającymi w sektorze publicznym (państwowym lub samorządowym), jak i w zakresie audytu wewnętrznego funkcjonującego w jednostkach organizacyjnych tego sektora eksponowana jest ostatnio potrzeba możliwie szerokiego stosowania kryterium gospodarności. Nie ulega wszakże wątpliwości, iż naczelnym kryterium stosowanym w toku kontroli jednostek sektora publicznego była (i w praktyce jest nadal) zgodność kontrolowanej działalności z przepisami prawa oraz ustaleniami planów, których część ma zresztą rangę swoistych aktów prawnych (np. budżet państwa, ujęty w normy ustawy budżetowej)[5].

---

[3] Jw., s. 61.

[4] Por. na ten temat szerzej np. B.R. Kuc: *Teoria i praktyka kontroli w zarządzaniu*, [w:] praca zbior. *Kontrola i kontroling w zarządzaniu: tendencje, koncepcje, instrumenty, część I*, Wyd. Wyższej Szkoły Zarządzania i Marketingu, Warszawa 2002, s. 6 i nast.

[5] Por. na ten temat: L. Kurowski i in.: *Kontrola finansowa w sektorze publicznym*, PWE, Warszawa 2000, s. 46 i nast. Problem uzupełnienia kryteriów kontroli w sektorze publicznym

O ile jednak B.R. Kuc eksponuje głównie wyznaczenia w postaci planów, o tyle autorzy zajmujący się kontrolą w sektorze publicznym na pierwszym miejscu stawiają wyznaczenia w postaci norm prawnych, co wynika naturalnie z atrybutów własności, na gruncie której prowadzona jest kontrolowana działalność. Wydaje się oczywiste, iż gospodarowanie majątkiem publicznym wymaga przede wszystkim ścisłego przestrzegania obowiązujących w tej kwestii przepisów prawnych.

Definicja kontroli, zaprezentowana w omawianej książce wydaje się jasna, zwięzła i została zaakceptowana w polskiej literaturze przedmiotu od wielu lat[6]. W wersji najnowszego wydania książki brzmi ona następująco: „Kontrola jest [...] swoistą działalnością, na którą składają się następujące zasadnicze rodzaje czynności: ustalanie stanu obowiązującego (wyznaczeń); ustalanie stanu rzeczywistego (wykonań); porównywanie wykonań z wyznaczeniami w celu ustalenia ich zgodności lub niezgodności; wyjaśnienie przyczyn stwierdzonej zgodności lub niezgodności między wykonaniami i wyznaczeniami"[7].

Związki między pojęciem zarządzania i kontroli prowadzą do tego, że kontrola staje się coraz bardziej niezbędnym źródłem informacji koniecznych do podejmowania trafnych decyzji w następnych cyklach zarządzania. Jak piszą S. Chajtman i J. Borzęcki, „około 160 lat temu H. Fayol traktował kontrolowanie jako piątą kolejną funkcję zarządzania, po przewidywaniu, organizowaniu, rozkazywaniu oraz koordynowaniu"[8].

B.R. Kuc idzie dalej w podobnym rozumowaniu, przyjmując, że „Kontrola jako funkcja zamyka cykl zarządzania. Kontrola jako proces przenika i łączy wszystkie funkcje zarządzania"[9].

---

o kwestie związane z gospodarnością lub inaczej: gospodarczą racjonalnością działalności pojawiał się już od dawna w literaturze niemieckiej – por. np. A. Schmidt: *Moeglichkeiten und Probleme der fiskalpolitischen Effizienzkontrolle*, Berlin 1975 oraz K. Reding*: Die Effizienz Staatlicher Aktivitaeten, Probleme ihrer Messung und Kontrolle*, Baden-Baden 1981 (cyt. za wym. wyżej książką L. Kurowskiego i in., s. 63). Na potrzebę stosowania omawianego tu kryterium również w sektorze publicznym zwracali też uwagę przedstawiciele aparatu kontroli państwowej w RFN – por. *Erfolgskontrolle finanzwirksamer Massnahmen in der oeffentlicher Verwaltung. Gutachten des Praesidenten des Budesrechnungshofes als Bundesbeanfdragter fuer Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung*, Stuttgart-Berlin-Koeln 1990 (cyt. za jw. s. 217).

[6] Definicję tę sformułowano prawie 50 lat temu; por.: L. Kurowski i in.: *Kontrola finansowa*, Wyd. „Polgos", Warszawa 1956.

[7] L. Kurowski i in.: *Kontrola finansowa w sektorze publicznym*, op. cit., s. 16.

[8] Por. S. Chajtman, J. Borzęcki: *Kontrola i kontroling w systemie gospodarczym w świetle alternatywnej uogólnionej teorii organizacji i zarządzania*, [w:] praca zbior. *Kontrola i kontroling w zarządzaniu: tendencje, koncepcje, instrumenty*, część II, Wyd. Wyższej Szkoły Zarządzania i Marketingu, Warszawa 2002, s. 25.

[9] Por. B.R. Kuc: *Teoria i praktyka kontroli w zarządzaniu*, [w:] praca zbior. jw., część I, s. 6.

Równie istotne wnioski płyną z tezy sformułowanej przez cytowanego autora w późniejszej obszernej publikacji pt. „Kontrola w zarządzaniu przyszłością", w której czytamy, iż „Kontrola zawsze pełni funkcję poznawczo-dostosowawczą w procesie zarządzania..." i dalej: „Najważniejszy jest jej związek z planowaniem"[10].

Zwraca uwagę fakt, że w punkcie dotyczącym głównego kryterium ustaleń kontrolnych oraz „diagnostycznego" charakteru tych ustaleń występuje zbieżność definicji kontroli konstruowanych zarówno przez tych autorów, którzy koncentrują swoją uwagę na mechanizmie funkcjonowania kontroli w sferze przedsiębiorczości, jak też przez reprezentantów subdyscypliny finansów publicznych, nazywanej umownie kontrolą finansową w sektorze publicznym.

Autorzy cytowanej wyżej książki o kontroli finansowej w sektorze publicznym, definiując ogólne pojęcie kontroli, oparli się na dwu elementach ludzkiej działalności: wyznaczeniach i wykonaniach. „Ujmowanie, porównywanie i wyjaśnianie stosunków między nimi stanowi istotę kontroli"[11] .

Szczególnym atrybutem kontroli, wyróżniającym ją na tle całokształtu procesu zarządzania, którego (jak wyżej powiedziano) jest integralnym ogniwem, okazuje się oddzielenie czynności kontrolnych (badanie, diagnoza) od czynności decyzyjnych (terapia); „proces kontroli kończy się stwierdzeniem i wyjaśnieniem stosunku między rzeczywistością a wyznaczeniami, co staje się punktem wyjścia działania pokontrolnego, podejmowanego i prowadzonego najczęściej przez instytucje i osoby inne niż te, które wykonywały właściwą kontrolę"[12] .

W cytowanej wyżej książce zwrócono uwagę na to, że pojęcie kontroli, rozszerzone wskutek włączenia do niej również czynności decyzyjnych, „występuje powszechnie w literaturze angielskiej, gdzie termin *control* oznacza nie tyle kontrolę w naszym rozumieniu, ile zarządzanie z zaakcentowanym elementem nadzoru hierarchicznego, wynikającego z podziału i organizacji pracy w ramach [...] kierowania zarówno przedsiębiorstwami, jak i instytucjami administracyjnymi oraz użyteczności publicznej"[13].

Istnieje oczywiście – zarówno w literaturze, jak też w terminologii stosowanej przez ustawodawcę – wiele pojęć zbliżonych do kontroli, czasem używanych zamiennie, czasem oznaczających pewien szczególny typ kontroli – czy to z punktu widzenia metod badawczych stosowanych w toku postępowania kontrolnego, czy też z punktu widzenia struktur organizacyjnych, w ramach których postępowanie to jest prowadzone.

---

[10] Por. B.R. Kuc: *Kontrola w zarządzaniu przyszłością*, Wyd. Menedżerskie PTM, Warszawa 2005, s. 17.

[11] Por. L. Kurowski i in.: *Kontrola finansowa w sektorze publicznym*, op. cit., s. 19.

[12] Jw., s. 19.

[13] Jw., s. 19.

Do pierwszej grupy wspomnianych wyżej pojęć „parakontrolnych" należą np.: rewizja, inspekcja, lustracja, wizytacja, weryfikacja, rozpatrywanie itp., które to nazwy sygnalizują, iż czynności kontrolne zdominowane są metodami kontroli faktycznej lub dokumentalnej, wstępnej (uprzedniej) lub następnej, ciągłej lub doraźnej itd.

Z tego punktu widzenia na szczególną uwagę zasługuje pojęcie analizy, którą od kontroli różni przede wszystkim to, iż w analizie punktem wyjścia, czyli swoistym „wyznaczeniem" w rozumieniu bliskim kryteriom (przesłankom) oceny, nie musi być stan obowiązujący (np. norma prawna), lecz np. „stan analogiczny w okresie ubiegłym, stan analogiczny w innej jednostce organizacyjnej, stan przeciętny w wielu jednostkach [...] lub abstrakcyjnie zbudowany model postępowania"[14].

Analiza jako metoda badania rzeczywistych zjawisk i procesów rozwinęła się w praktyce przede wszystkim na gruncie przedsiębiorstw działających według reguł gospodarki rynkowej, a głównym kryterium oceny analizowanej rzeczywistości wydaje się kryterium gospodarności, pod którym kryją się rozmaite relacje między nakładem a efektem, zmierzające do optymalizacji wyników osiąganych przez jednostki poddane czynnościom analitycznym.

W związku ze wspomnianą wyżej potrzebą rozszerzenia zasięgu stosowania kryterium gospodarności również na obszar działania kontroli sektora publicznego, metody analizy wykształcone w sferze przedsiębiorczości powinny znajdować coraz szersze zastosowanie w instytucjach wykonujących kontrolę jednostek sektora publicznego.

Do drugiej grupy omawianych tu pojęć pokrewnych pojęciu kontroli należy zaliczyć np. nadzór oraz audyt[15].

Nadzór, rozumiany najczęściej jako działanie obejmujące nie tylko kontrolę *sensu stricto*, lecz także podejmowanie decyzji na podstawie wcześniej ustalonych wyników kontroli, tkwi zazwyczaj w określonych układach hierarchicznego podporządkowania jednostek usytuowanych niżej w danej strukturze organizacyjnej i podlegających nadzorowi odpowiednich jednostek nadrzędnych. W takim ujęciu nadzór byłby bliski kontroli wewnętrznej w ramach wspomnianej struktury, chociaż w praktyce jednostka sprawująca nadzór nie musi być wobec jednostki nadzorowanej organem nadrzędnym w sensie organizacyjnym czy administracyjnym.

Natomiast drugie z przytoczonych wyżej pojęć, a mianowicie pojęcie „audytu", upowszechniło się ostatnio w Polsce w związku ze zobowiązaniami podjętymi wobec Unii Europejskiej jeszcze w okresie przedakcesyjnym.

---

[14] Jw., s 27.

[15] Por. B.R. Kuc: *Audyt wewnętrzny. Teoria i praktyka*, wyd. Menedżerskie PTM, Warszawa 2002.

Audyt wewnętrzny definiowany jest przez ustawę o finansach publicznych jako „ogół działań, przez które kierownik jednostki uzyskuje obiektywną i niezależną ocenę funkcjonowania jednostki w zakresie gospodarki finansowej pod względem legalności, gospodarności, celowości, rzetelności, a także przejrzystości i jawności. Audyt wewnętrzny pomaga zatem w osiąganiu celów organizacji poprzez systematyczny przegląd i ocenę organizacji oraz procedur systemu zarządzania ryzykiem i kontroli wewnętrznej”[16].

Audyt wewnętrzny stanowi istotne uzupełnienie kontroli wewnętrznej, która koncentruje się na badaniu stopnia przestrzegania prawa oraz innych wyznaczeń o charakterze obowiązkowym. Analiza ryzyka, stanowiąca domenę audytu ma sprzyjać zapewnieniu racjonalnego i efektywnego gospodarowania środkami stanowiącymi własność publiczną.

Warto dodać, że sposób ujęcia omawianych dwu pojęć bliskoznacznych, tj. kontroli i audytu w przepisach dotyczących finansów publicznych (w brzmieniu nowelizacji z 2002 r. – DzU nr 102, poz. 1116) jest oceniany krytycznie jako nieprecyzyjny, a nawet nielogiczny[17].

Pojęcie audytu wewnętrznego nie ogranicza się do sfery sektora publicznego, jest on bowiem stosowany również w przedsiębiorstwach produkcyjnych, bankach oraz zakładach ubezpieczeniowych. Jednak i tu, podobnie jak w wypadku audytu działającego w instytucjach sektora publicznego, granica między audytem a kontrolą wewnętrzną nie jest terminologicznie precyzyjna. Z całą pewnością można jedynie wskazać, że w zakresie zadań audytu mieści się również ocena funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej[18].

Interesujący pogląd na temat relacji pojęć: audyt wewnętrzny – kontrola wewnętrzna sformułował cytowany już wcześniej B.R. Kuc: „Współcześnie kontrola wewnętrzna w naturalnej dla siebie roli, tj. kontroli następczej [...] przestaje być wystarczająca [...]. Jej największą słabością jest bezradność wobec przyszłości, zwłaszcza narastającego ryzyka. Tę rolę przejmuje audyt wewnętrzny, który został pomyślany jako narzędzie optymalizacji ryzyka”[19].

Relacje występujące zarówno w literaturze, jak i w praktyce między pojęciami „kontrola” oraz „audyt” są dość skomplikowane. Z jednej strony wskazywane

---

[16] A. Krawczyk: *Audytor wewnętrzny – kontroler czy doradca*?, „Gazeta Samorządu i Administracji” nr 11/2005, s. 15.

[17] Por. na ten temat: E. Chojna-Duch: *Kontrola czy audyt Najwyższej Izby Kontroli*?, „Kontrola Państwowa” nr specjalny 2002, s. 15.

[18] Por. sprawozdanie z seminarium zorganizowanego w Instytucie Funkcjonowania Gospodarki Narodowej SGH *Audyt wewnętrzny a wartość przedsiębiorstwa*, „Gazeta SGH” nr 210, z 18.07.2005 r., s. 12 – 13.

[19] Por. B.R. Kuc: *Kontrola w zarządzaniu przyszłością*, Wyd. Menedżerskie PTM, Warszawa 2005, s. 199.

są zbieżności obu pojęć, prowadzące wręcz do ich identyfikacji[20], a z drugiej strony (zwłaszcza w świetle art. 48–67 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych[21]) audyt wewnętrzny stanowi pojęcie węższe niż kontrola, określony jest bowiem już w tytule rozdziału 5 wspomnianej wyżej ustawy jako „audyt wewnętrzny w jednostkach sektora finansów publicznych". Stąd wniosek, że do ogólnego pojęcia kontroli należą – poza audytem – również rozmaite inne formy oraz instytucje kontroli wewnętrznej i zewnętrznej, a także wszelkie postacie działalności kontrolnej występujące poza sektorem publicznym oraz (lub) dotyczące nie tylko finansowej strony kontrolowanych zjawisk i procesów.

Ten kierunek rozumowania znajduje potwierdzenie w literaturze przedmiotu, gdzie audyt określany bywa jako działanie oparte na systemie kontroli, zaś od tzw. kontroli wewnętrznej różni się tym, iż koncentruje się na znalezieniu i ujawnieniu przyczyn nieprawidłowości, a nie tylko na „wyciąganiu konsekwencji" wobec osób uznanych za odpowiedzialne. W tej sytuacji audyt jawi się jako kontrola głównie profilaktyczna, ujawniająca potencjalne możliwości występowania ryzyka w badanych jednostkach i zmierzająca przede wszystkim do usprawnienia ich działalności[22].

Analiza i ocena ryzyka wymaga uprzedniej identyfikacji obszarów ryzyka, takich jak np. księgowość i sprawozdawczość, zatrudnienie i płace, zamówienia publiczne i gospodarka zaopatrzeniowa itd. Dzięki ustaleniu obszarów wyróżniających się ryzykiem relatywnie największym możliwe staje się zmniejszenie zagrożenia skutkami tegoż ryzyka dla przebiegu oraz efektów pracy objętej audytem jednostki[23].

Trudno wszakże powstrzymać się od stwierdzenia, że zamieszczone wyżej próby interpretacji pojęcia audytu wewnętrznego na tle pojęcia kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych, oparte na tekście obowiązującej ustawy o finansach publicznych, mają charakter cokolwiek intuicyjno-subiektywny. Wystarczy przytoczyć tu *in extenso* stosowne sformułowania owej ustawy: *„Art. 35a.1. Kontrola finansowa w jednostkach sektora finansów publicznych dotyczy procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych oraz gospodarowaniem mieniem [...]. Art. 35c.1. Audytem wewnętrznym jest ogół działań, przez które kierownik jednostki uzyskuje obiektywną i niezależną ocenę funkcjonowania jednostki w zakresie gospodarki finansowej pod*

[20] Por. D. McNamee: *Oszacowanie ryzyka w audycie wewnętrznym i zarządzaniu*, Wyd. Fundacja Rozwoju Rachunkowości w Polsce, Warszawa 2004.

[21] DzU z 2005 r., nr 249, poz. 2104.

[22] Por. K. Knedler, M. Stasik: *Audyt wewnętrzny w praktyce*, Wyd. Polska Akademia Rachunkowości SA, Warszawa 2005.

[23] Por.: A. Tyka: *Poradnik audytora wewnętrznego jednostek sektora finansów publicznych*, Wyd. Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 2005.

względem legalności, gospodarności, celowości, rzetelności, a także przejrzystości i jawności".

Konfrontując oba przytoczone wyżej sformułowania można byłoby dojść do wniosku, że audyt różni się od kontroli finansowej szczegółowym, enumeratywnym ujęciem kryteriów oceny badanych procesów. Wniosek ten wydaje się jednak wątpliwy na tle zestawienia przepisów wskazujących, co w szczególności obejmować ma z jednej strony kontrola finansowa („ *Art. 35 a. 1...2. Kontrola finansowa obejmuje: 1 – zapewnienie przestrzegania procedur kontroli oraz przeprowadzanie wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków; 2 – badanie i porównanie stanu faktycznego ze stanem wymaganym, pobierania i gromadzenia środków publicznych, zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków ze środków publicznych, udzielania zamówień publicznych oraz zwrotu środków publicznych; 3 – prowadzenie gospodarki finansowej oraz stosowanie procedur, o których mowa w pkt 1*"), a co z kolei obejmować powinien audyt wewnętrzny („*Art. 35c. 1...2. Audyt wewnętrzny obejmuje w szczególności: 1 – badanie dowodów księgowych oraz zapisów w księgach rachunkowych; 2 – ocenę systemu gromadzenia środków publicznych i dysponowania nimi oraz gospodarowania mieniem; 3 – ocenę efektywności i gospodarności zarządzania finansowego*").

Przytoczyłem wyżej dość obszerne cytaty zaczerpnięte z tekstu ustawowego, by potwierdzić spostrzeżenie, iż precyzyjne rozgraniczenie pojęć kontroli i audytu nie jest na takiej podstawie łatwe, tym bardziej że ujęty w trzech punktach zasięg obu pojęć zawiera zarówno merytoryczne wskazanie przedmiotu kontroli i audytu, jak też określenie metod stosowanych do osiągnięcia niezbędnej wiedzy na temat owego przedmiotu. Sprawa wydaje się szczególnie ważna i aktualna w sytuacji coraz bardziej wyraźnego zapotrzebowania na jawność i przejrzystość finansów publicznych, stanowiące warunek ich oczekiwanej naprawy[24].

Jeśli zatem przyjąć, że warunkiem sanacji publicznej gospodarki finansowej jest m.in. jej jawność, zaś warunkiem autentycznej jawności (opartej nie tylko na zlikwidowaniu barier dostępu przedstawicieli kontroli społecznej do danych źródłowych oraz pobudzeniu zainteresowania tymi danymi, lecz także na percepcyjnej dostępności owych danych) jest przejrzystość wymagająca w szczególności wyjątkowej skrupulatności i staranności redagowania tzw. tekstów urzędowych – to potrzeba „rozszyfrowania" języka stosownych ustaw, rozporządzeń, zarządzeń itp. aktów prawnych wydaje się niewątpliwa.

[24] Por.: W. Misiąg, A. Niedzielski: *Jawność i przejrzystość finansów publicznych w Polsce w świetle standardów Międzynarodowego Funduszu Walutowego*, Raport nr 29, Wyd. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa – Gdańsk 2001 oraz „Kontrola Państwowa" nr specjalny 1/2004.

Kontynuacja wątku dotyczącego krytyki sposobu rozgraniczania pojęć kontroli oraz audytu wewnętrznego w ustawie o finansach publicznych wydaje się zbędna, gdyż nader szczegółowe uwagi na ten temat znaleźć można w artykule opublikowanym w numerze specjalnym „Kontroli Państwowej" z 2002 r.[25] Swoisty „stan zawieszenia", w jakim znajduje się obecnie wymieniona wyżej ustawa wydaje się stwarzać okazję sprzyjającą klarownemu, zrozumiałemu nie tylko dla specjalistów, lecz także dla tzw. zwykłych obywateli, ujęciu relacji między kontrolą i audytem. Obszerne publikacje książkowe na ten temat[26] mogą być przydatne jako praktyczna pomoc dla osób zajmujących się audytem i kontrolą w praktyce, nie zmieniają jednak niczego z punktu widzenia klarowności i przejrzystości regulacji prawnych, mających tworzyć pomost porozumienia z szerszym społeczeństwem i pobudzenia jego zainteresowania sprawami publicznymi. Z tego punktu widzenia przykładem wyraźnego rozgraniczenia pojęć kontroli oraz audytu może być określenie dwóch obszarów działania osoby, stojącej na czele Narodowego Urzędu Kontroli w Wielkiej Brytanii. Osoba ta, nosząca tytuł głównego kontrolera i audytora, występuje w roli kontrolera wówczas, gdy podejmuje i realizuje zadania dotyczące kontroli wstępnej, poprzedzającej właściwe wydatki budżetowe; natomiast jako audytor wykonuje kontrolę następną rachunków państwowych „z punktu widzenia ich rzetelności i legalności oraz wykorzystania publicznych środków finansowych pod kątem oszczędności i efektywności"[27].

Tymczasem w Polsce audyt wewnętrzny określany bywa albo jako element składowy systemu kontroli wewnętrznej (zwanej ostatnio coraz częściej kontrolą zarządczą), albo jako instrument oceny skuteczności systemu tejże kontroli wewnętrznej[28].

Równie trudne wydaje się sformułowanie jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, jakie są relacje między kontrolą a controllingiem.

Problemowi temu poświęcono specjalne sympozjum naukowe, zorganizowane przez Wyższą Szkołę Zarządzania i Marketingu w Warszawie. Z licznych referatów wynika, że controlling ma służyć racjonalizacji zarządzania działalnością jednostek gospodarczych (w tym także banków) oraz minimalizowaniu ryzyka związanego z tą działalnością. W tym punkcie pojawia się wszakże intrygująca zbieżność celów, stawianych przed controllingiem i audytem, rozumianymi jako systemy działające w przedsiębiorstwach.

---

[25] Por.: E. Chojna-Duch: *Kontrola czy audyt...* op.cit.

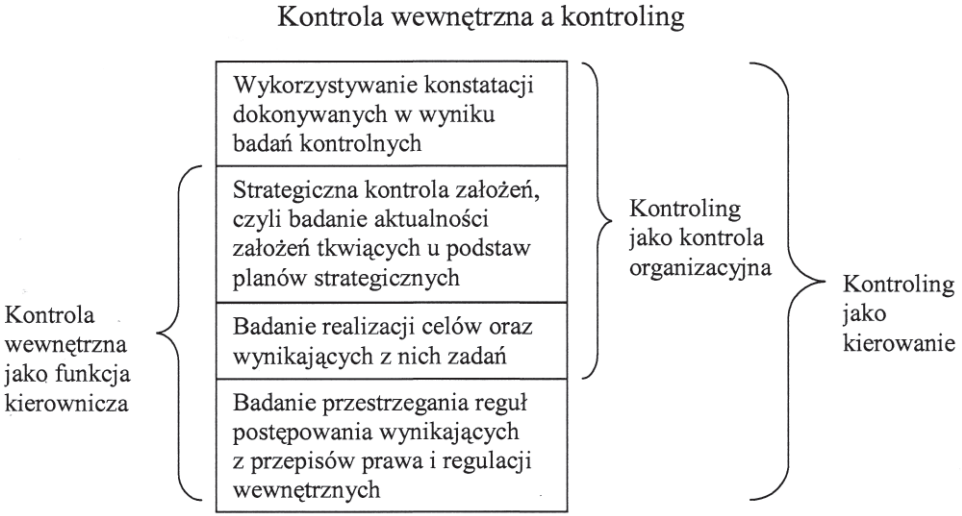
[26] Np. licząca 250 stron książka: Z. Rola: *Kontrola wewnętrzna, kontrola finansowa i audyt w jednostkach sektora finansów publicznych*, Wyd. Alpha, Ostrołęka 2003.

[27] Por. L. Kurowski i in.: *Kontrola finansowa w sektorze publicznym*, op. cit. s. 74.

[28] Por. standardy audytu wewnętrznego, ustalone przez ministra finansów i opublikowane w DzUrz MF z 2003 r., nr 3, poz. 14.

Wydaje się, że równoległe funkcjonowanie obydwu pojęć wynika z tego, iż controlling od początku, tj. od momentu pojawienia się go w teorii i praktyce zarządzania, kojarzony był z zarządzaniem działalnością gospodarczą prowadzoną przez przedsiębiorstwa funkcjonujące według reguł gospodarki rynkowej, tj. głównie przedsiębiorstwa prywatne. Natomiast audyt pojawił się jako rezultat coraz wyraźniej postrzeganego zapotrzebowania na uzupełnienie metod oraz kryteriów kontroli działającej w jednostkach sektora publicznego, a następnie uległ rozszerzeniu m.in. na sferę bankowości[29].

Próbę określenia różnic między kontrolą a controllingiem (vel kontrolingiem) podjął m.in. Lesław Martan, który powołując się na bogatą literaturę zagraniczną stwierdza, że „kontroling oznacza w istocie system kierowania przedsiębiorstwem", będąc „ponadfunkcyjnym instrumentem zarządzania"[30]. Graficzną ilustracją usiłowań L. Martana jest poniższy schemat:



•ródło: L. Martan: *Kontrola wewnętrzna...,* op.cit., s. 13.

[29] Por. D. Garczyński: *Audyt wewnętrzny w zarządzaniu ryzykiem operacyjnym banku komercyjnego*, [w:] *Bankowość*; pod red. M. Zaleskiej, wyd. SGH, Warszawa 2005 oraz A. Krymarys--Balcerzak: *Audyt wewnętrzny w banku w świetle standardów międzynarodowych*, w pracy zbior. jw.

[30] Por. L. Martan: *Kontrola wewnętrzna i kontroling w przedsiębiorstwie*, [w:] praca zbior. *Kontrola i kontroling w zarządzaniu: tendencje, koncepcje, instrumenty*, cz. II, Wyd. WSZiM, Warszawa 2002, s. 12

Z przedstawionego rysunku wynika wniosek, że kontrola wykracza poza kontroling w zakresie badania zgodności stanów faktycznych z wyznaczeniami o charakterze obowiązującym, głównie – normami prawnymi, natomiast kontroling jest pojęciem szerszym niż kontrola w zakresie podejmowania decyzji na podstawie ustaleń dokonanych w toku kontroli. Chodzi tu o kontroling rozumiany jako wyodrębniona komórka organizacyjna. Kontroling rozumiany jako synonim kierowania (zarządzania) obejmuje zarówno proces kontroli, jak też podejmowane dzięki jej wynikom czynności pokontrolne.

Podobna interpretacja relacji pojęć kontrola – kontroling wynika z uważnej lektury kolejnego referatu zamieszczonego w wymienionym wyżej zbiorze, gdzie eksponuje się rozdzielność procesu kontroli i działalności pokontrolnej, zwracając równocześnie uwagę na to, iż relacjom między kontrolą a kontrolingiem „towarzyszy duży nieład, zaś w literaturze przedmiotu rozumienie kontrolingu jest bardzo zróżnicowane i bardzo niejednoznaczne. Kontroling określa się bowiem [...] jako funkcję zarządzania, [...] cały jego system, metodę zarządzania (kierowania) [...] i jego instrument czy narzędzie”[31].

Do podobnych wniosków na temat trudności terminologiczno-semantycznych związanych z pojęciem controllingu doszli członkowie Studenckiego Koła Naukowego Controllingu, które działa przy Katedrze Rachunkowości Menedżerskiej SGH. Znaleźli oni wprawdzie w Internecie definicję określającą controlling jako „zbiór ilościowych oraz jakościowych instrumentów sterowania, które służą do koordynacji przepływu informacji oraz do wspierania procesów podejmowania decyzji, w szczególności na szczeblu zarządu”, równocześnie jednak zauważyli, iż „obecnie jednolitej definicji controllingu nie ma”[32].

Podejmując próbę zebrania i zaprezentowania poszczególnych elementów pojęcia controllingu, o których była wyżej mowa, należy wskazać:

1) ścisły związek controllingu z zarządzaniem, którego jest metodą lub instrumentem, niekiedy zaś – synonimem;

2) controlling, funkcjonujący w ramach gospodarki rynkowej, tj. głównie w sektorze prywatnym, w nader szerokim zakresie posługuje się metodami analizy zmierzającej do ujawnienia i zbadania wszelkich czynników wpływających na przebieg oraz wyniki analizowanej działalności;

3) controlling – w odróżnieniu od kontroli – zawiera w sobie element decyzji dotyczących wyboru takiej strategii działania, która mogłaby:

[31] Por. A. Bieńkowska, Z. Kral, A. Zabłocka-Kluczka: *Kontrola w koncepcjach kontrolingu*, w pracy zbior. cyt. wyżej, s. 16.

[32] Por. K. Makowski: *Controlling*, „Gazeta SGH” z 15.06.2005 r., nr 209, s. 14.

– minimalizować ryzyko,

– optymalizować zarówno tempo oraz kierunki rozwoju, jak też poziom wyniku finansowego prowadzonej działalności gospodarczej (produkcyjnej lub usługowej);

4) controlling może i powinien być stosowany nie tylko w przedsiębiorstwach, lecz także w bankach, a nawet instytucjach tzw. użyteczności publicznej należących do sektora podobnie jak funkcjonujące w jego zakresie rozmaite jednostki organizacyjne działające nie w celu osiągania i maksymalizowania zysków na rynkach krajowych i zagranicznych, lecz w celu zaspokajania tzw. zbiorowych potrzeb społecznych (tzn. wytwarzania i udostępniania dóbr publicznych zarówno I, jak i II grupy)[33].

Nawiązując do wyodrębnienia kontroli zewnętrznej i wewnętrznej można – jak się wydaje – sformułować wniosek, że termin „kontrola" wiąże się przede wszystkim z czynnościami wykonywanymi przez organy takie, jak np. Najwyższa Izba Kontroli, regionalne izby obrachunkowe lub organy kontroli skarbowej, czyli jednostki całkowicie zewnętrzne w stosunku do jednostek poddawanych czynnościom kontrolnym. Oczywiście istnieje również kontrola wewnętrzna, zarówno w przedsiębiorstwach prywatnych, jak i w jednostkach należących do sektora publicznego (kontrola zarządcza), jednak ten typ kontroli jest w coraz większym stopniu uzupełniany i wzbogacany o controlling, który ukształtował się na gruncie sektora prywatnego oraz o audyt, który pojawił się jako efekt ewolucji metod zarządzania sektorem publicznym.

dr Andrzej S. Krysiak
Katedra Bankowości
Szkoły Głównej Handlowej

[33] Por. np. K. Gorczyński: *Perspektywy funkcjonowania kontrolingu finansowego w administracji samorządowej*, [w:] praca zbior. *Kontrola i kontroling w zarządzaniu*, op. cit.

AUDYT – UNIWERSALNY SYSTEM KONTROLNY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Autor wielu książek i innych publikacji o kontroli i audycie prof. Rafał B. Kuc nazwał audyt nową generacją kontroli. Ta kwalifikacja audytu chyba dobrze oddaje jego istotę. Co prawda w przepisach o audycie nie używa się nawet słowa kontrola, tylko sprawdzanie albo czynności sprawdzające. Ale sprawdzanie to nic innego jak pierwsza faza każdej kontroli, a czynności sprawdzające to po prostu czynności kontrolne, tylko inaczej nazwane. W audycie, tak samo jak w kontroli, chodzi o wiarygodne ustalenie stanu faktycznego, porównanie go ze stanem obowiązującym, ujawnienie odstępstw, ich przyczyn i skutków, wystąpienie z wnioskiem o naprawę błędów i usprawnienie ocenianej (w wypadku audytu) lub kontrolowanej działalności, ewentualnie wraz z ustaleniem osób odpowiedzialnych za stwierdzone nieprawidłowości (w wypadku kontroli).

Audyt został przeniesiony na grunt polski z zagranicy, z inspiracji Unii Europejskiej, w rezultacie negatywnej oceny istniejącego w Polsce systemu kontroli, jako niewiarygodnego i uznanego za nieprzydatny w gospodarce rynkowej do wykorzystania w sferze finansów publicznych. Celem audytu jest zapewnienie racjonalnej i oszczędnej gospodarki finansami publicznymi przez wszystkich dysponentów i na wszystkich szczeblach zarządzania tymi środkami. Audyt powinien zatem zapewnić niezależną i obiektywną ocenę gospodarki finansowej środkami publicznymi, według kryteriów gwarantujących wiarygodność. Uznano, że takie zapewnienie może dać ocena gospodarki finansami publicznymi przeprowadzona według kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności oraz jawności i przejrzystości.

Ustawodawca odpowiednio do zadań wyposażył audyt w prawne, komplementarne instrumenty do realizacji tego zadania. Wykonawcą i egzekutorem audytu uczyniono Ministerstwo Finansów i audyt wpisano w polski system finansów, modyfikując odpowiednio ustawę o finansach publicznych, nie tworząc nowej, odrębnej struktury organizacyjnej. Do oceny prawidłowości gospodarki finansa-

mi publicznymi wprowadzono pojęcie ryzyka i zarządzania ryzykiem, jako ważny jej element, jak również nałożono na audyt obowiązek badania skuteczności systemów kontroli wewnętrznej w jednostkach sektora finansów publicznych. Do uzyskania optymalnej wiarygodności ustaleń w metodologii badań audytorskich przewidziano m.in. rekonstrukcje wydarzeń, obliczeń, weryfikacje informacji, obserwacje pracy pracowników, przeprowadzanie testów, pobieranie próbek do badań, sporządzanie opracowań graficznych.

Proces audytorski uznano za zakończony na etapie sprawozdania z audytu, podpisywanego tylko przez audytora, które zawiera oprócz ustaleń również oceny i wnioski oraz przesądza o sposobie wykorzystania wyników audytu. Odstąpiono od stosowania jakichkolwiek prawnych środków przymusu w realizacji wniosków z audytu i ingerencji w zarządzanie (co samo w sobie jest słuszne) po to, żeby działania usprawniające były podejmowane tylko dlatego, że są słuszne, a nie pod przymusem lub ze strachu przed konsekwencjami. Można się tutaj dopatrzyć analogii ze sprawdzonymi zasadami stosowanymi w Najwyższej Izbie Kontroli. Pozytywnych analogii z metodami stosowanymi w NIK można dostrzec więcej. Wiele bowiem jeszcze innych rozwiązań zastosowanych w audycie jest takich samych lub bardzo podobnych, a mianowicie: kryteria ocen (legalność, gospodarność, celowość i rzetelność), etapy postępowania audytorskiego, uprawnienia do zgłaszania zastrzeżeń.

O wiele jednak bardziej drobiazgowo uregulowano w audycie postępowanie audytorskie. Cały proces przygotowania i przeprowadzania audytu został poddany bardzo szczegółowej reglamentacji w rozporządzeniu ministra finansów w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania audytu wewnętrznego i w innych regulacjach, jak np. w „Standardach audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych" czy „Kodeksie etyki audytora wewnętrznego". Audytor wewnętrzny został „ubrany" w sztywny gorset szczegółowych przepisów, sprowadzający jego rolę głównie do wykonawcy tych przepisów. Na inicjatywę i ujawnienie wiedzy audytora pozostawiono niewiele miejsca.

Audyt wewnętrzny wprowadzono na podstawie ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych z 27 lipca 2001 r., z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2002 r. Ze względu jednak na brak kadr audytorskich przewidziano 3-letni okres przejściowy na wejście w życie ustawowych wymagań w zakresie kwalifikacji audytorów. Ten 3-letni okres przejściowy przeznaczono na uzupełnienie, a przede wszystkim na zdobycie przez kandydatów na audytorów kwalifikacji audytorskich, potwierdzonych egzaminem zdanym przed komisją Ministerstwa Finansów. Dlatego dopiero od 2005 r., po 3-letnim okresie przejściowym, można mówić o audycie modelowo zbliżonym do założeń ustawowych i zacząć formułować wstępne opinie o zaletach i wadach audytu wewnętrznego.

Skuteczność audytu, czyli jego wpływ na racjonalizację gospodarki finansami publicznymi, opiera się na założeniu, że tylko merytoryczna słuszność powinna przesądzać o wykorzystaniu uwag, wniosków i rekomendacji audytora i w związku z takim założeniem zbędne są wszelkie środki egzekucyjne, których audyt nie przewiduje. Wprowadzając audyt, stworzono powszechny, jednolity system kontroli finansów publicznych, jednakowy dla wszystkich podmiotów dysponujących środkami publicznymi na wszystkich szczeblach zarządzania.

Czego w audycie nie ma, a być może powinno się znaleźć? Audyt albo nie zakłada występowania patologii w systemie finansów publicznych, gdyż pomija problem stosunku audytu do zjawisk patologicznych, albo uznaje, że walka z patologiami nie powinna wchodzić w zakres audytu wewnętrznego. Licząc się jednak choć trochę z rzeczywistością, można mieć wątpliwości co do słuszności obu założeń. Patologia w finansach to korupcja, a korupcja ma zawsze wyraz finansowy i obecnie nie bez racji uważana jest za powszechną plagę dzisiejszych czasów.

Wobec monopolu audytu na ocenę finansów publicznych, wyłączenie z tej oceny analizy przyczyn zjawisk korupcjogennych i reakcji na te zjawiska jest chyba ułomnością audytu i zubożeniem przypisanej mu przez ustawę uzdrawiającej roli w gospodarce finansami publicznymi. Zwraca też uwagę dominacja elementów formalnoporządkowych nad merytorycznymi, wynikająca chyba z przypisywania elementom formalnoporządkowym szczególnego znaczenia w procedurach audytorskich.

Audyt ma obecnie charakter mniej ekonomiczno-finansowy, jaki powinien mieć, a bardziej finansowo-księgowy. Wkracza mocno w sferę działalności głównego księgowego, powielając, nie wiadomo czy potrzebnie, wiele jego czynności, np. związanych z weryfikacją pod względem wiarygodności dokumentacji finansowo-księgowej. Na audytora wewnętrznego nałożono obowiązek badania czynności finansowo-księgowych pod względem wiarygodności, jakby u podstaw tego obowiązku leżała niewiara co do rzetelności dokumentacji finansowo-księgowej, którą trzeba dla pewności jeszcze raz zweryfikować, bo jest ona stale rutynowo i bieżąco weryfikowana przez głównego księgowego.

Audytor ma bowiem badać wiarygodność sprawozdania finansowego, sprawozdania z wykonania budżetu, dowody księgowe i zapisy w księgach rachunkowych, czyli zarówno dokumentację wtórną, jak również źródłową, a więc to, co już w wewnętrznym systemie kontroli, wynikającym z ustawy o rachunkowości, zostało sprawdzone. Rola audytora wewnętrznego przypomina w ten sposób bardziej rolę rewidenta, niż kompetentnego recenzenta gospodarki finansowej środkami publicznymi i doradcę finansowego, swego rodzaju pomocnika kierownika jednostki sektora finansów publicznych w usprawnianiu gospodarki finansowej.

Zastanawia także sposób gromadzenia i dokumentowania ustaleń audytorskich oraz zakres tej dokumentacji. Wszystko bowiem, co audytor ustala na podstawie dokumentów, rozmów i innych źródeł, musi opisać i potwierdzić wiarygodność zapisów u źródła, z którego korzystał oraz zgromadzić te zebrane zbiory, żeby je następnie przekazać do akt bieżących audytu. Czy nie jest konieczna selekcja zebranego, siłą rzeczy obfitego, roboczego przecież materiału w fazie sporządzania sprawozdania z audytu i wyeliminowanie z tego zbioru wszystkiego co nie jest przydatne w dalszym postępowaniu i nie stanowi dowodu, bez którego ucierpiałaby wiarygodność audytu? Szkoda natomiast, że wśród urzędowych wzorów dokumentów nie ma wzoru sprawozdania – chyba podstawowego dokumentu z audytu. Można także mieć wątpliwości, czy audytor dysponuje wystarczającą samodzielnością w postępowaniu audytorskim. Na konieczne odstępstwa od obowiązującej procedury musi uzyskiwać wcześniej zgodę kierownika jednostki sektora finansów publicznych, sam nie może o nich decydować.

Ograniczenia te stoją chyba w sprzeczności z uprawnieniami audytora do oceny jednostki w zakresie wiarygodności i efektywności gospodarki finansowej (w relacji np. nakładów do efektów), skuteczności systemu kontroli wewnętrznej, doradztwa zmierzającego do usprawniania systemu gospodarki finansami publicznymi. Można odnieść wrażenie jak gdyby stosunek do audytora był oparty na nieufności do jego moralnych i zawodowych kwalifikacji, skoro jego samodzielność została tak ograniczona. Powstaje pytanie, czy nie występuje w tym wypadku asymetria między rolą jaką audytorowi przypisano a zakresem jego samodzielności? Działalność audytora wewnętrznego poddana jest jeszcze nadzorowi i ocenie ze strony odpowiednich służb Ministerstwa Finansów. Czy to „ograniczone zaufanie" jest w pełni uzasadnione?

To, co napisałem o audycie wynika z analizy przepisów regulujących działalność audytora wewnętrznego. Jak mi się wydaje bezstronnie, ponieważ nie jestem obciążony w żadnym stopniu emocjonalnym stosunkiem do audytu, nie jestem audytorem ani pracownikiem Ministerstwa Finansów. Nieobca jest mi natomiast działalność kontrolna. Skoro przepisy o audycie mogą nasuwać pewne uwagi, to może warto je przeanalizować.

Czesław Trepner

Jacek Mazur

ROLA NAJWYŻSZYCH ORGANÓW KONTROLI W DZIAŁANIACH NA RZECZ POPRAWY ROZLICZALNOŚCI ŚRODKÓW UNII EUROPEJSKIEJ

Relacja z zebrania Komitetu Kontaktowego w Sztokholmie

Doroczne zebranie Komitetu Kontaktowego (KK) szefów najwyższych organów kontroli (NOK) Unii Europejskiej odbyło się 5 i 6 grudnia 2004 r. w Sztokholmie. W spotkaniu uczestniczyli prezesi NOK 25 państw członkowskich i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO), a także – jako obserwatorzy – prezesi NOK krajów kandydujących do UE (Bułgaria, Chorwacja, Rumunia, Turcja) oraz przedstawiciele EUROSAI, SIGMA i Inicjatywy Rozwoju INTOSAI. Najwyższą Izbę Kontroli reprezentowali: prezes Mirosław Sekuła, wiceprezes Piotr Kownacki, wicedyrektor Departamentu Administracji Publicznej Dariusz Łubian, Aleksandra Kukuła z Wydziału Współpracy z Zagranicą i doradca prezesa Jacek Mazur.

Głównymi tematami obrad były:

– rola najwyższych organów kontroli w działaniach na rzecz poprawy rozliczalności środków Unii Europejskiej;

– tworzenie instytucjonalnych podstaw Komitetu Kontaktowego;

– sprawozdania grup roboczych;

– określenie zadań na rok 2006.

Zebranie zostało zorganizowane inaczej niż poprzednie[1]. Proponując prezesom koncepcję zebrania, kontroler generalny Szwecji Eva Lindström podkreśliła, że

[1] Zob. relację z poprzedniego zebrania *Posiedzenie Komitetu Kontaktowego prezesów najwyższych organów kontroli Unii Europejskiej*, „Kontrola Państwowa" nr 2/2005.

Szefowie najwyższych organów kontroli państw Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. W środkowym rzędzie piąty od lewej – prezes Najwyższej Izby Kontroli Mirosław Sekuła.

Fot. archiwum autora

Komitet Kontaktowy powinien rozpatrywać sprawy, które nie tylko są ważne, ale równocześnie są aktualne i powodują wymianę poglądów. W ostatnich latach duża część obrad KK była poświęcona sprawom „administracyjnym" (sprawozdania grup roboczych) lub różnego typu informacjom, które nie wywoływały dyskusji.

Najistotniejszy punkt obecnego zebrania został ujęty w formie seminarium, które prowadził Jan Karlson, były szwedzki minister i prezes ETO. Seminarium poświęcone było roli najwyższych organów kontroli w działaniach na rzecz poprawy rozliczalności środków Unii Europejskiej i nawiązywało do dokumentu Komisji Europejskiej (KE) z 15 czerwca 2005 r. na temat harmonogramu działań dotyczących zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej[2].

Referat przedstawił Terry Wynn, członek Parlamentu Europejskiego (PE), główny autor uchwały PE z 12 kwietnia 2005 r. w sprawie absolutorium, w której zaproponowano szeroki katalog działań zmierzających do wprowadzenia zmian w zarządzaniu finansowym KE i systemach kontroli środków UE w państwach członkowskich[3]. Wiele z tych propozycji zostało następnie zawartych w dokumencie Komisji.

Mówca rozpoczął od tezy, że poprawa zarządzania finansowego UE to sprawa nie tylko fachowa i proceduralna, lecz również polityczna, której rozwiązania trzeba zatem szukać także w sferze politycznej. 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 KE. Tymczasem art. 274 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską nakłada obowiązki zarówno na KE, jak i na państwa członkowskie:

– „Komisja wykonuje budżet na własną odpowiedzialność i w granicach przyznanych środków, zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami";

– „państwa członkowskie współpracują z Komisją w celu zapewnienia, aby środki były wykorzystywane zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami".

---

[2] „Komunikat Komisji Europejskiej dla Rady, Parlamentu Europejskiego oraz Trybunału Obrachunkowego na temat harmonogramu działań dotyczących zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej" (*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, <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/pl/com/2005/com2005_0252pl01.pdf>.

[3] *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*, DzUrzUE, L 196, 27.7.2005 r. Zob. J.Mazur, L.Marcinkowski: *Kierunki możliwych zmian w systemie kontroli środków Unii Europejskiej*, „Kontrola Państwowa" nr 4/2005.

Europejski Trybunał Obrachunkowy wielokrotnie oceniał, że państwa członkowskie słabo realizują swoje zadania: niewiele troszczą się o zarządzanie środkami Unii oraz nie współpracują odpowiednio z Komisją Europejską. Przede wszystkim jednak państwa członkowskie – wbrew art. 274 i 280 Traktatu – przywiązują mniejszą wagę do środków UE niż do środków krajowych.

Problemy te nie zostaną rozwiązane przez centralnie narzucone kontrole: obecna sytuacja wskazuje na potrzebę stworzenia nowych instrumentów. Poprawa zarządzania finansowego Unii Europejskiej wymaga większego zaangażowania państw, przy czym udział ten musi odbywać się na szczeblu politycznym. W uchwale Parlamentu Europejskiego zaproponowano dwa instrumenty, które mogłyby temu służyć: *ex ante* „oświadczenia ujawniające" (potwierdzenie, że struktury organizacyjne odpowiadają wymaganiom unijnym i umożliwiają skuteczne zarządzanie ryzykiem) oraz *ex post* „oświadczenia o wiarygodności" (coroczne potwierdzanie legalności i prawidłowości dokonanych transakcji), podpisywane przez organ polityczny i zarządzający państwa członkowskiego, czyli ministra finansów. Mówca zauważył, że owa idea wywołała niezwykłą nerwowość państw członkowskich. Sformułowano zarzut, że spowoduje to przeniesienie odpowiedzialności z zarządzających na polityków. Nic bardziej błędnego! Podpis ministra finansów nie ma być jedynym podpisem, lecz jednym z wielu – tyle że podpisem końcowym, akcentującym odpowiedzialność państwa. Poza tym dotychczasowe potwierdzenia są oparte na istniejącej wiedzy (np. system IACS). Byłoby dobrze stworzyć nowe systemy informacji i kontroli, zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym.

Środki Unii wykorzystywane w państwach członkowskich powinny przechodzić przez krajowe budżety oraz być zarządzane i kontrolowane według takich samych reguł jak środki krajowe. Prowadzi to do tezy o potrzebie aktywnej roli najwyższych organów kontroli, które powinny kontrolować wykorzystanie środków UE na takich samych zasadach, jak środki krajowe. Czy może to zagrażać ich niezależności? Parlament Europejski uważa, że „oświadczenia ujawniające" i „oświadczenia o wiarygodności" powinny być kontrolowane przez organ niezależny od rządu, zaś wyniki kontroli przekazywane krajowemu parlamentowi. Czy nie jest to rola, jaką pełni najwyższy organ kontroli w swoim państwie? Oczywiście, trzeba to będzie robić według uzgodnionych zasad, ale zasad tych nie musi określać KE, mogą one zostać wypracowane przez najwyższe organy kontroli. Niestety, decyzja Rady z 8 listopada 2005 r. – odrzucająca oświadczenia na poziomie politycznym – utrudnia osiągnięcie szybkiego postępu. Jednak nawet przed wprowadzeniem nowych instrumentów NOK mogą zrobić bardzo wiele. Mogą kontrolować wykorzystanie środków unijnych w swoich krajach w stopniu więk-

szym niż dotychczas. Mogą szerzej upowszechniać sprawozdania z kontroli, mogą sporządzać odrębne raporty, również o charakterze porównawczym.

Następnie odbyła się dyskusja, która w części miała charakter spontaniczny, a częściowo polegała na uprzednio przygotowanych prezentacjach. Oto najważniejsze tezy wybranych wypowiedzi.

Saskia Stuiveling (prezes Państwowej Izby Obrachunkowej Holandii) stwierdziła, że narodowe organy kontroli mają różny zakres działania i różne podejście kontrolne. Nie wszystkie są zdolne kontrolować te same zagadnienia, np. środki unijne, albo nie w tym samym stopniu. Ponadto skala środków UE w stosunku do wielkości budżetu krajowego jest zwykle niewielka. Trzeba jednak prowadzić kontrole środków UE, tak aby obywatele państw wiedzieli, że są one właściwie wydatkowane, jeżeli zaś występują nieprawidłowości – na czym polegają i jak im zaradzić.

Widząc kłopoty ze sformułowaniem pozytywnego poświadczenia wiarygodności rozliczeń Wspólnoty (tzw. DAS), Państwowa Izba Obrachunkowa Holandii już kilka lat temu postanowiła głębiej zająć się tą tematyką. Badania prowadzone są na trzech poziomach: ogólnych problemów zarządzania finansowego UE, zarządzania środkami UE przez państwa członkowskie oraz – bardziej szczegółowo – zarządzania nimi w Holandii. Podstawą są publicznie dostępne informacje, choć w części krajowej – także rezultaty kontroli. Wyniki zostają ogłoszone w corocznym „EU Trends Report”[4].

Najwyższe organy kontroli państw członkowskich są niezależne i nie są częścią „ram kontroli wewnętrznej” Unii Europejskiej. Kontrolują one przekazywanie wpłat swoich państw do budżetu Unii, a ponadto kontrolują wydatki swoich rządów, co w niektórych państwach obejmuje również wydatki z budżetu UE. Po dokonaniu kontroli sporządzają sprawozdania, które przekazują parlamentom i innym władzom krajowym. Z owych kontroli mogą wynikać zalecenia dotyczące zarządzania finansowego UE w ich państwach, w tym systemów kontroli wewnętrznej.

Rzecz jasna, sam udział narodowych organów kontroli nie rozwiąże problemu – potrzebne są zmiany o charakterze strukturalnym. Trzeba zbudować pełny system rozliczalności, obejmujący zarówno części budżetu Unii Europejskiej, jak i wydatki w państwach członkowskich. Punktem wyjścia może być propozycja Europejskiego Trybunału Obrachunkowego zawarta w opinii na temat modelu pojedynczej kontroli. Koncentruje się ona na kontroli wewnętrznej w Unii, czyli obejmuje tylko instytucje UE, organy zarządzające w państwach członkowskich

[4] Zob. J.Mazur: *Ocena zarządzania finansowego w Unii Europejskiej przez najwyższe organy kontroli państw członkowskich*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2003.

i kontrolerów poszczególnych programów, często z sektora prywatnego. Owa część systemu jest w stanie przedstawić może połowę informacji, o które zwraca się Parlament Europejski. Druga połowa dotyczy państw członkowskich. Wskazuje to na potencjalną rolę narodowych organów kontroli. Zasadniczo, organy te są w stanie kontrolować „ramy kontroli wewnętrznej" oraz legalność i prawidłowość transakcji dotyczących środków unijnych w swoich państwach. Jeżeli więc zespolić wysiłki ETO, narodowych organów kontroli oraz organów kontroli wewnętrznej – powstanie „zintegrowany system kontroli środków UE", czyli jakby podwójny system pojedynczej kontroli.

W praktyce mogłoby to wyglądać tak: wyobraźmy sobie, że najwyższy organ kontroli państwa X skontroluje wspólną politykę rolną i fundusze strukturalne w swoim państwie, zaś Europejski Trybunał Obrachunkowy skontroluje wydatki w ramach wspólnej polityki rolnej na poziomie instytucji UE, a ponadto na poziomie państw członkowskich, jeśli potrzeba. Ujęte łącznie wyniki tych kontroli mogą zapewnić pełny obraz legalności (a w przyszłości może także skuteczności) wspólnej polityki rolnej w państwie X. Jeżeli zaś wszystkie NOK państw członkowskich będą kontrolować wszystkie środki UE w swoich państwach, zaś ETO będzie kontrolować te same środki z punktu widzenia Unii, można będzie uzyskać przegląd legalności całości środków unijnych zarówno na poziomie UE, jak i na poziomie każdego państwa. Znacznie zwiększy to przejrzystość wydatków oraz ulepszy zarządzanie.

Proponowane „oświadczenia ujawniające" i „oświadczenia o wiarygodności" mogą zostać ustanowione niekoniecznie od razu w całości, lecz począwszy od wybranej dziedziny i stopniowo obejmować pozostałe. Wydaje się, że intencją PE i KE jest jednorazowe wprowadzenie obu instrumentów, ale zapewne nie wszystkie państwa wyrażą na to zgodę. Działanie stopniowe będzie łatwiejsze, natomiast istnieje ryzyko braku spójności między „cząstkowymi oświadczeniami". Wkład narodowych organów kontroli może być dwojaki: prowadzenie kontroli środków UE w swoich państwach (niektóre robią to już teraz) oraz, w przyszłości, kontrola wspomnianych „oświadczeń", jeżeli zostaną wprowadzone. Kontrola „oświadczeń", zwłaszcza „oświadczeń o wiarygodności", wydaje się naturalną rolą NOK, ale od państw członkowskich zależy, czy zostanie to powierzone NOK, czy też innym zewnętrznym kontrolerom. Komu miałyby być przesyłane wyniki tych kontroli? O ile „oświadczenia" będą zapewne przekazywane Komisji Europejskiej (oraz krajowemu parlamentowi), o tyle sprawozdania kontrolera zewnętrznego powinny być przedkładane parlamentowi i rządowi krajowemu, a dopiero później Komisji – za pośrednictwem rządu.

Jan Karlson skomentował, że początkowo Europejski Trybunał Obrachunkowy zamierzał wydawać poświadczenie wiarygodności rozliczeń Wspólnoty w ujęciu według sektorów i państw członkowskich, ale szybko okazało się, że to zbyt trudne.

Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Vitor Caldeira zauważył, że dokument Komisji Europejskiej jest w znacznym stopniu oparty na stanowisku Parlamentu Europejskiego, wypracowanym podczas dyskusji nad absolutorium, jaka toczyła się na początku 2005 r. Owa dyskusja wykazała duży poziom porozumienia między PE i Radą co do tego, iż „kluczowe pytanie w kontekście DAS powinno brzmieć: czy systemy nadzoru i kontroli, które zostały wdrożone na poziomie wspólnotowym i krajowym dają Komisji uzasadnione zapewnienie co do legalności i prawidłowości podstawowych transakcji". Istota problemu polega więc na stworzeniu odpowiednich systemów kontroli, a nie na osiągnięciu pozytywnego poświadczenia wiarygodności. Sformułowanie pozytywnego poświadczenia wiarygodności lub jego odmowa muszą być oparte na wynikach kontroli.

Trybunał odnotowuje pozytywny wpływ procesu reform zapoczątkowanego w 2000 r. na sposób zarządzania wykonaniem budżetu przez KE. Jednak niezbędny jest wciąż duży wysiłek, zwłaszcza w ramach tzw. dzielonego zarządzania budżetem. KE i państwa członkowskie powinny pracować nad stworzeniem właściwego systemu opartego na założeniach „zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej". Wzmocnienie systemów nadzoru i kontroli oraz wyeliminowanie nieprawidłowych operacji może zostać osiągnięte jedynie w dłuższym okresie. Dlatego istotne jest, aby KE określiła wskaźniki wykonania zadań, które umożliwią ocenę osiągniętego postępu.

Europejski Trybunał Obrachunkowy i narodowe organy kontroli nie są częścią „ram kontroli wewnętrznej" Unii Europejskiej, są one przecież zainteresowane skutecznym działaniem tego systemu. Narodowe organy kontroli funkcjonują na podstawie przepisów swoich państw i są niezależne od instytucji Unii. Działają w ramach swojego mandatu, który zwykle nie przewiduje zadań dotyczących kontroli środków unijnych, zaś sprawozdania z kontroli przedkładają władzom krajowym. Trybunał jest zewnętrznym kontrolerem Unii. Zgodnie z międzynarodowymi standardami kontroli, aby działać bardziej wydajnie, Trybunał powinien opierać się na pracy innych kontrolerów – jeżeli ich kontrole są odpowiedniej jakości, a rezultaty łatwo dostępne. Jeżeli narodowe organy kontroli będą bardziej systematycznie badać środki Unii, Trybunał będzie mógł oprzeć się na wynikach ich kontroli.

Prezes Federalnej Izby Obrachunkowej Niemiec Dieter Engels przedstawił stanowisko wobec dokumentu Komisji Europejskiej, jakie Izba oraz izby krajów związkowych przyjęły 3 sierpnia 2005 r. na nadzwyczajnym zebraniu ich prezesów. Niemieckie organy kontroli uznają, że wykorzystanie środków unijnych przez państwa członkowskie wymaga zarówno kontroli wewnętrznej, jak i zewnętrznej. Środki te pochodzą od obywateli państw członkowskich, zarządzanie nimi powinno zatem podlegać równie starannemu nadzorowi i kontroli, jak środki krajowe. Zgodnie z Traktatem i rozporządzeniem finansowym, wdrażanie i ocena działania systemów kontroli wewnętrznej w państwach członkowskich, jak również upewnienie się, że środki unijne są wykorzystywane prawidłowo – jest zadaniem Komisji Europejskiej. Niezależne organy kontroli zewnętrznej z założenia nie są częścią „ram kontroli wewnętrznej" UE. W Niemczech środki unijne zostają włączone do budżetu federacji i budżetów krajów związkowych, kompetencja niemieckich organów kontroli do ich kontroli opiera się zatem na prawie federalnym i krajowym, a nie na prawie wspólnotowym.

Zdaniem Parlamentu Europejskiego, systemy kontroli wykorzystania środków UE nie są odpowiednie. Niemieckie organy kontroli nie mają dostatecznej wiedzy, jakie są tego przyczyny. Mogą one wynikać zarówno ze słabości na poziomie narodowym, jak i na poziomie Unii. Związane z tym propozycje wprowadzenia systemu „oświadczeń" zmierzają do nałożenia poważnych obowiązków na państwa członkowskie, wymagając, aby ministrowie finansów corocznie formułowali „oświadczenia o wiarygodności" (czyli poświadczenie wiarygodności legalności i prawidłowości transakcji dotyczących środków UE, jakie zostały dokonane w danym państwie) oraz aby narodowy organ kontroli lub inny kontroler zewnętrzny kontrolował „oświadczenia", potwierdzając ich wiarygodność.

Są cztery przyczyny, z powodu których niemieckie organy kontroli nie uważają tych propozycji za właściwe. Po pierwsze, nie została dokonana wystarczająca analiza przyczyn, że Europejski Trybunał Obrachunkowy nie był w stanie sformułować pozytywnego poświadczenia wiarygodności w ciągu ostatnich lat. Nie można w takiej sytuacji wprowadzać reform, które powodowałyby poważne obciążenia. Po drugie, propozycje nałożenia zadań na państwa członkowskie i ich organy kontroli zewnętrznej są sprzeczne z prawem budżetowym Unii, zgodnie z którym to Komisja Europejska ma spowodować, że w państwach członkowskich funkcjonują odpowiednie systemy zarządzania finansowego środkami unijnymi, zaś Trybunał powinien sprawdzić, czy Komisja i państwa członkowskie wykonują owe zadania. Po trzecie, istnieje logiczna racja, dla której prawo wspólnotowe nakłada te zadania na instytucje Unii: tylko Komisja i Trybunał są w stanie zapewnić, że skuteczne systemy kontroli są stosowane we wszystkich państwach członkowskich oraz że kontrola zewnętrzna jest przeprowadzana z zastosowa-

niem identycznych kryteriów, na podstawie takiej samej procedury oraz przy takim samym zakresie i głębokości kontroli. Po czwarte, narodowe organy kontroli nie są w stanie doprowadzić do realizacji tych założeń: zakresy ich kompetencji kończą się na granicy państwa; ich podejście i praktyka kontrolna różnią się od siebie z powodu różnic w statusie i organizacji, jak też wobec tego, że działają w kontekście prawa krajowego, które jest różne.

Niezależnie od tego, niemieckie organy kontroli będą kontynuować kontrole wykorzystania środków unijnych z punktu widzenia kryteriów legalności, prawidłowości, oszczędności, wydajności i skuteczności. W ten sposób będą się starały wnosić swój wkład w ulepszanie „ram kontroli wewnętrznej" Unii Europejskiej. Owe kontrole nie zastępują przecież kontroli Trybunału.

Wobec nakładania się kompetencji do kontroli środków Unii – ETO i narodowe organy kontroli powinny ze sobą współdziałać. Zadanie to wynika z art. 248 ust. 3 Traktatu, zgodnie z którym mają one „współpracować na zasadzie wzajemnego zaufania, zachowując swoją niezależność". W konsekwencji kontrole prowadzone przez narodowe organy kontroli w żaden sposób nie mogą być przedmiotem instrukcji, wytycznych lub następczej weryfikacji przez ETO.

Trzeba podkreślić, że poświadczenie wiarygodności nigdy nie było głównym celem kontroli prowadzonych przez niemieckie organy kontroli. Problematyka ta dotyczy przede wszystkim kontroli prawidłowości, podczas gdy w Niemczech zasadniczym rodzajem kontroli jest kontrola wykonania zadań. Pomimo to ETO może korzystać z rezultatów kontroli: niemieckie organy kontroli są gotowe udostępniać Trybunałowi wystąpienia pokontrolne dotyczące wykorzystania środków unijnych, wyrażając równocześnie oczekiwanie, że Trybunał będzie korzystać z owych ustaleń.

Generalnie, bliższe współdziałanie z Trybunałem jest konieczne. Może to być współpraca wielostronna w ramach Komitetu Kontaktowego oraz współpraca dwustronna, np. stała wymiana informacji, towarzyszenie kontrolom Trybunału, kontrole równoległe i wspólne. Aby nie ograniczać się do deklaracji intencji, wszystkie niemieckie organy kontroli ustanowiły łączników z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym, którzy są odpowiedzialni za przekazywanie i rozpowszechnianie informacji. W szczególności trzeba udostępniać informacje o wszystkich planowanych kontrolach środków unijnych w Niemczech i ich wynikach. Niemieckie organy kontroli akceptują założenie, że we wszystkich państwach członkowskich kontrole środków unijnych powinny być prowadzone na podstawie tych samych zasad i metod oraz w tym samym zakresie. W tym celu trzeba, aby Trybunał osiągnął porozumienie z narodowymi organami kontroli co do metod i procedur kontroli.

Prezes Najwyższej Izby Kontroli Mirosław Sekuła rozpoczął od przypomnienia „Deklaracji INTOSAI w sprawie zasad kontroli finansów publicznych", zgodnie z którą wszystkie publiczne operacje finansowe, niezależnie od tego, czy i w jaki sposób są ujęte w budżecie państwa, powinny podlegać kontroli najwyższego organu kontroli. Środki UE mają charakter środków publicznych; wynikają stąd zadania dla najwyższych organów kontroli państw członkowskich. W niektórych krajach sprawa ta nie wywołuje wątpliwości, bowiem środki unijne są traktowane na równi ze środkami budżetu państwa. Jest tak również w Polsce, a zatem NIK ma prawo kontroli środków UE wydatkowanych w Polsce.

Równocześnie – zgodnie z Traktatem – to Europejski Trybunał Obrachunkowy kontroluje rozliczenia wszystkich dochodów i wydatków Unii. Teoretycznie, kontrola dotyczy jedynie budżetu Unii oraz działalności innych jej organów. W rzeczywistości, w celu przeprowadzenia kontroli wykonania budżetu Unii, Trybunał podejmuje kontrolę w państwach członkowskich w tych podmiotach, które zarządzają lub korzystają ze środków unijnych.

Sytuacja, w której dwie instytucje mają kontrolować te same zagadnienia, wymaga ich współpracy. Po pierwsze, kontrole ETO w państwach członkowskich są prowadzone w powiązaniu z narodowymi organami kontroli; organy te mogą uczestniczyć w kontroli Trybunału, jeżeli sobie tego życzą. Po drugie, Trybunał i narodowe organy kontroli mogą prowadzić kontrole równoległe w uzgodnionym zakresie. Po trzecie, każda instytucja kontrolna może wykorzystywać publicznie dostępne wyniki kontroli przeprowadzonych przez inną instytucję kontrolną. Po czwarte, istnieje problem dublowania się kontroli tych samych jednostek przez różne organy Unii Europejskiej (ETO, KE, OLAF).

Jeśli chodzi o kontrole ETO, to obok lepszego planowania i organizacji, istotne byłoby pełniejsze wdrożenie zasady kontradyktoryjności. Skoro bowiem kontrole Trybunału obejmują także podmioty w państwach członkowskich, istnieje konieczność takiego skonstruowania procedury kontroli, aby zasada ta była w pełni realizowana. Jest to szczególnie ważne wobec dążenia Parlamentu Europejskiego, aby sprawozdania Trybunału zawierały konkretne informacje o słabościach wykrytych w poszczególnych państwach.

Jeszcze trudniejsza kwestia to wykorzystanie przez Trybunał rezultatów kontroli narodowych organów kontroli. Czy Trybunał może opierać się na wynikach ich kontroli? Chyba tak, skoro jednym ze źródeł informacji dla poświadczenia wiarygodności są „wyniki pracy innych kontrolerów".

Ponieważ celem Komitetu Kontaktowego jest „usprawnienie współpracy między jego członkami dla poprawy kontroli zewnętrznej i rozliczalności w obszarze Unii Europejskiej", przedstawione obszary powinny stać się przedmiotem szczegółowej dyskusji Komitetu w najbliższych latach.

Henrik Otbo, kontroler generalny Danii zauważył, iż uchwała Rady z 8 listopada 2005 r. potwierdza, że narodowe organy kontroli nie są zobowiązane do współpracy z ETO w innych formach, aniżeli tych, które przewiduje art. 248 ust. 3 Traktatu. Rada zaznaczyła równocześnie, że niektóre narodowe organy kontroli są gotowe rozważyć, w jaki sposób mogą bardziej przyczynić się do właściwego działania „zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej". Urząd Kontroli Państwowej Danii uważa, że istnieje potrzeba wzmocnienia aktywności narodowych organów kontroli na rzecz poprawy funkcjonowania systemów kontroli wewnętrznej w poszczególnych państwach. Jest wiele trudności na tej drodze i trzeba je przezwyciężyć. Powinno się zabiegać o odpowiedni mandat dla tej działalności w prawie krajowym.

Chrystalla Georghadji, kontroler generalny Cypru, poparła tezę, że pozytywne poświadczenie wiarygodności nie jest celem samym w sobie, lecz będzie skutkiem odpowiedniego systemu zarządzania środkami Unii Europejskiej. Obok tego warto przecież zastanowić się nad konstrukcją owego instrumentu. W sondażu, jaki miał miejsce na konferencji zorganizowanej w listopadzie 2005 r. przez Służbę Audytu Wewnętrznego KE, 67% uczestników wyraziło skrajnie pesymistyczny pogląd, że pozytywne poświadczenie wiarygodności nie zostanie sformułowane przed 2013 r., w tym 20% odpowiedziało, że nigdy to nie nastąpi. Dlaczego specjaliści od zarządzania i kontroli środków UE myślą w ten sposób? Czy chodzi o brak wiary w rozwiązanie problemów z beneficjentami oraz stworzenie odpowiednich systemów kontroli wewnętrznej, czy też może chodzi o tryb kontroli „legalności i prawidłowości operacji leżących u podstaw rozliczeń" albo o sposób interpretacji wyników tych kontroli? Przecież nie ma takich trudności w kontroli sprawozdań finansowych na poziomie krajowym. Czy nie jest to więc problem o charakterze generalnym, który dotyczy ram tej kontroli, włącznie z kształtem przepisów Traktatu i ich stosowaniem?

Warto może rozważyć, jaki jest podstawowy cel: czy nie należałoby w większym stopniu badać wydajność i skuteczność wykorzystania środków unijnych? Komisja Europejska przedstawiła propozycje rozwiązań, ale sprawę trzeba rozważyć głębiej, nie bojąc się dotknąć zasadniczych problemów. Wydaje się, że obywatele Unii nie traktują środków unijnych z taką samą uwagą i wrażliwością, z jaką odnoszą się do środków publicznych własnego państwa. Trafna jest zatem propozycja, aby wszystkie pieniądze pochodzące z Unii i wykorzystywane w państwach członkowskich przechodziły przez budżety tych państw. Podkreśli to, że chodzi o „nasze" środki, a równocześnie włączy je do zakresu kontroli prowadzonych przez narodowe organy kontroli.

Z Traktatu wynika jednoznacznie, że kontrola środków unijnych należy przede wszystkim do Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, zaś rola narodowych organów kontroli jest ograniczona do współpracy z nim „na zasadzie wzajemnego zaufania, z zachowaniem swojej niezależności". Czy to „zaufanie" jest na pożądanym poziomie? Należy zgodzić się z opinią prezesa D. Engelsa, że narodowe organy kontroli nie mają wystarczającej wiedzy o naruszeniach, które prowadzą do braku pozytywnego poświadczenia wiarygodności. Naruszenia te mogą istnieć zarówno na poziomie krajowym, jak i na poziomie Unii Europejskiej. Trybunał powinien udostępnić dokładną wiedzę w tym zakresie. Powinien również wystąpić ze szczegółową propozycją sposobu współpracy z narodowymi organami kontroli. Umożliwi to rozwój merytorycznego dialogu, który stworzy szansę wypracowania konkretnych rozwiązań.

Niektóre z przedstawionych tez spotkały się z polemiką. Prezes Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Hubert Weber stwierdził, że Trybunał dostrzega różne rodzaje błędów w transakcjach: proceduralne, formalne, merytoryczne. Nie ma przeszkód, aby informacje na ten temat zostały udostępnione narodowym organom kontroli. Jednak Saskia Stuiveling uznała, że Trybunałowi brakuje wiedzy na temat realizacji budżetu Unii w państwach członkowskich. Postulat ponownego rozważenia przez Trybunał swojego podejścia kontrolnego poparł też kontroler i audytor generalny Irlandii John Purcell. Zdaniem Vitora Caldeiry, w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2004 r. (ogłoszonym w listopadzie 2005 r.) jest więcej informacji niż w poprzednich latach. Z dokumentu tego wynika również, że Trybunał dostrzega możliwość poprawy sytuacji: wydatki na rolnictwo po raz pierwszy zostały ocenione pozytywnie. Trzeba pamiętać, że poświadczenie wiarygodności dotyczy tylko rozliczenia Komisji Europejskiej, a nie państw członkowskich. Jeżeli Komisja będzie w stanie potwierdzić, że systemy kontroli działają dobrze – zostanie sformułowane pozytywne poświadczenie wiarygodności. Narodowe organy kontroli mogą w tym uczestniczyć, działając na podstawie ogólnie uznanych standardów kontroli. Tezę poparł Terry Wynn: Parlament Europejski postuluje m.in., aby Trybunał w większym stopniu opierał się na pracy „innych kontrolerów". Dodał, iż odmowa poświadczenia wiarygodności rozliczeń – innymi słowy odmowa udzielenia absolutorium – miała miejsce w historii wielu państw. Nie jest to coś szczególnego i mniej więcej wiadomo, co trzeba zrobić, aby to zmienić. Odmienny pogląd wyraził prezes Izby Obrachunkowej Austrii Josef Moser: nie chodzi o poświadczenie wiarygodności, lecz o stworzenie systemu zapobiegającego błędom. Niewątpliwie Parlament Europejski zbyt mało wie o pracy narodowych organów kontroli w zakresie kontroli środków Unii Europejskiej. Robią one sporo, choć lepiej, aby robiły jeszcze więcej.

Sumując dyskusję, kontroler generalny Szwecji Eva Lindström zaproponowała, aby w stanowisku Komitetu Kontaktowego podkreślić następujące aspekty:

– Niezależność – za określenie i wdrażanie ram kontroli wewnętrznej, w tym audytu wewnętrznego, są odpowiedzialne organy zarządzające: Komisja Europejska i rządy państw członkowskich. Najwyższe organy kontroli, jako organy niezależne, planują i prowadzą kontrole po rozeznaniu środowiska kontroli wewnętrznej.

– Informowanie o wynikach kontroli – NOK mogą sporządzać sprawozdania na temat kontroli wewnętrznej oraz opracowywać zalecenia dla organów zarządzających dotyczące jej usprawnienia. W ten sposób kontrola zewnętrzna będzie bodźcem do usprawnienia kontroli wewnętrznej i zarządzania, zarówno na poziomie krajowym, jak i europejskim.

– Współpracę – wielu prezesów NOK oświadczyło, że chcą ściślej współpracować. Europejski Trybunał Obrachunkowy może opierać się na wynikach prac narodowych organów kontroli, przy czym zakres współpracy podlega określeniu przez niezależnych partnerów.

– Uproszczenie – wiele programów Unii Europejskiej podlega złożonym zasadom i regulacjom. Uproszczenie tych zasad i regulacji może zmniejszyć ryzyko związane z transakcjami dokonywanymi w ramach wspólnego zarządzania środkami unijnymi.

Biorąc pod uwagę przebieg seminarium oraz wstępne projekty uchwały Komitetu Kontaktowego, opracowane przez Izbę Obrachunkową Austrii i Urząd Kontroli Państwowej Szwecji, po dyskusji i uwzględnieniu uwag zgłoszonych m.in. przez przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli – Komitet przyjął „Stanowisko dotyczące roli kontroli zewnętrznej w zakresie rozliczalności środków Wspólnoty" *(Statement on the role of external audit within the framework of accountability for Community funds).* Podkreślono, że narodowe organy kontroli prowadzą kontrole środków Unii Europejskiej w granicach swoich mandatów na rzecz właściwych podmiotów krajowych, a nie instytucji Unii; ich współpraca z ETO odbywa się na zasadzie zaufania i przy zachowaniu niezależności; organy te nie są częścią systemu kontroli wewnętrznej środków UE.

Równocześnie Komitet Kontaktowy opowiedział się za zwiększeniem roli najwyższych organów kontroli w osiąganiu rozliczalności finansowej Unii Europejskiej. W związku z tym:

– wzywa swoich członków do zachęcenia organów administracji (unijnej i krajowej) do stosowania ogólnie uznanych standardów kontroli wewnętrznej, w tym „Wytycznych INTOSAI w sprawie standardów kontroli wewnętrznej w sektorze publicznym";

– będzie nadal umacniać współpracę dwustronną i wielostronną między członkami Komitetu, aby środki unijne podlegały kontroli we wszystkich państwach członkowskich w ramach odpowiedniej metodyki zgodnej z międzynarodowymi standardami kontroli;

– zachęca do podejmowania projektów pilotażowych, które pozwolą zidentyfikować możliwe obszary współpracy między Europejskim Trybunałem Obrachunkowym i narodowymi organami kontroli;

– dostrzega możliwości doskonalenia systemów zarządzania, kontroli wewnętrznej i rozliczalności w celu skutecznego i wydajnego wykorzystania środków unijnych w państwach członkowskich oraz odnotowuje działania, jakie podejmują w tym zakresie narodowe organy kontroli;

– będzie nadal umacniać i propagować istniejącą współpracę między Europejskim Trybunałem Obrachunkowym i narodowymi organami kontroli jako element postępującej integracji europejskiej[5].

Europejski Trybunał Obrachunkowy przekaże uchwałę Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji, zaś NOK państw członkowskich mogą przekazać ją organom krajowym.

*

A oto krótki przegląd pozostałych punktów porządku dziennego zebrania Komitetu Kontaktowego[6].

Zaaprobowano sprawozdanie Grupy zadaniowej w sprawie tworzenia instytucjonalnych podstaw Komitetu – *Enhancing and Facilitating the Work of the Contact Committee.* Przyjęto także następujące dokumenty: 1) „Zasady programowe Komitetu Kontaktowego"; 2) „Stanowisko na temat polityki informacyjnej i sprawozdawczości"; 3) „Stanowisko na temat roli urzędującego przewodniczącego Komitetu Kontaktowego"; 4) „Stanowisko na temat wsparcia administracyjnego dla Komitetu Kontaktowego i łączników".

Komitet ustalił priorytetowe zadania łączników NOK w 2006 r.: 1) określenie możliwości i zasad finansowania zebrań Komitetu i zebrań łączników w państwach członkowskich z budżetu UE; 2) określenie zasad stosowania języków roboczych na zebraniach Komitetu w kontekście możliwości i zasad finansowania; 3) opracowanie projektów dokumentów na temat polityki informacyjnej oraz mechanizmu określania tematów prac Komitetu. Ustalenia te uwzględniają stanowisko Najwyższej Izby Kontroli przedstawione przez prezesa Mirosława Sekułę.

---

[5] Tekst uchwały będzie dostępny na stronie internetowej NIK.

[6] Sprawy te zostaną bliżej przedstawione w jednym z kolejnych numerów „Kontroli Państwowej".

Komitet Kontaktowy przyjął sprawozdania grup roboczych: ds. funduszy strukturalnych, ds. zamówień publicznych, ds. VAT, ds. krajowych raportów o zarządzaniu środkami Unii Europejskiej, ds. jakości kontroli i wspólnej grupy roboczej ds. działalności kontrolnej – oraz przedłużył ich mandat na 2006 r. (sprawozdanie grupy ds. jakości kontroli przedstawił wiceprezes NIK Piotr Kownacki).

Prezes Mirosław Sekuła zaprosił na kolejne zebranie Komitetu Kontaktowego, które odbędzie się w Warszawie 11 i 12 grudnia 2006 r. Wiąże się z tym zadanie merytorycznego i organizacyjnego przygotowania zebrania. Do zakończenia zebrania w 2006 r. – czyli przez rok – prezes Najwyższej Izby Kontroli będzie urzędującym przewodniczącym Komitetu Kontaktowego.

opracował dr Jacek Mazur
doradca prezesa NIK

*

Przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Kontroli Chińskiej Republiki Ludowej

Zgodnie z zawartymi ustaleniami oraz podpisaną umową o współpracy pomiędzy Najwyższą Izbą Kontroli a Ministerstwem Kontroli Chińskiej Republiki Ludowej, od 14 do 25 listopada 2005 r. z wizytą ekspercką w MK przebywali przedstawiciele Izby: dyrektor generalny NIK Józef Górny, wicedyrektor Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Andrzej Sowiński oraz wicedyrektor Departamentu Strategii Kontrolnej Wojciech Wojciechowski.

W trakcie wizyty odbyło się 17 spotkań merytorycznych, podczas których delegacja zapoznała się z zasadami funkcjonowania wybranych departamentów Ministerstwa Kontroli oraz resortowych i regionalnych urzędów kontroli. Strona chińska wiele czasu poświęciła omówieniu zagadnień związanych ze zwalczaniem korupcji. Przedstawiciele NIK zaprezentowali informacje dotyczące statusu Izby, jej usytuowania w systemie organów kontroli w Polsce, struktury oraz zadań poszczególnych jednostek organizacyjnych.

Zorganizowano również spotkania w Centrum Szkoleniowym Administracji Kontrolnej Urzędu Kontroli Miasta Pekinu oraz w urzędach znajdujących się w ekonomicznych strefach rozwoju. Gości z Polski przyjął także minister kontroli Chińskiej Republiki Ludowej Li Zhilun. Oprócz pobytu w Pekinie delegacja Najwyższej Izby Kontroli odwiedziła Shenzhen, Yichang i Wuhan.

D. W.

IV Konferencja OLACEFS–EUROSAI w Limie

W Limie, od 15 do 19 listopada 2005 r. odbyła się IV Konferencja OLACEFS–EUROSAI, poświęcona kontroli oświadczeń i deklaracji majątkowych urzędników państwowych i analizie standardów kontroli *a priori* i następczej, przyjętych w poszczególnych państwach. Prezes Najwyższej Izby Kontroli Mirosław Sekuła, który jest I wiceprzewodniczącym Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (EUROSAI), został zaproszony do zaprezentowania doświadczeń NIK w tym zakresie. Prezesowi towarzyszyli: Tadeusz Bachleda-Curuś – dyrektor Departamentu Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego w NIK oraz Dariusz Łubian – wicedyrektor Departamentu Administracji Publicznej w NIK.

Najważniejszymi zagadnieniami omawianymi podczas konferencji były:

1. Kontrola majątku i dochodów przedstawicieli publicznych, procedury zapobiegania konfliktom interesów: istniejące ustawodawstwo i możliwe sposoby działania organów kontrolnych.
2. Metodologia mierzenia i oceny wpływu kontroli organów kontrolnych na oszczędności i dobre wykorzystanie zasobów publicznych.
3. Konkluzje i zalecenia IV Konferencji OLACEFS–EUROSAI.

W dniu poprzedzającym konferencję delegacja polska została zaproszona do Ambasady RP w Limie na spotkanie z gospodarzem konferencji, kontrolerem generalnym Republiki Peru – Genarem Matute Mejia. Podczas spotkania ustalono, że w ramach współpracy z Urzędem Kontroli Peru w 2006 r. złożą wizytę w Najwyższej Izbie Kontroli eksperci ds. kontroli środowiska z Peru. Prezes NIK udzielił również wywiadu dla prasy.

Podczas pierwszego dnia konferencji prezes Najwyższej Izby Kontroli Mirosław Sekuła – jako wiceprzewodniczący EUROSAI – powitał uczestników wspólnej konferencji, a następnie mówił o kontroli oświadczeń majątkowych funkcjonariuszy publicznych w Polsce.

W drugim dniu konferencji prezes NIK, w imieniu EUROSAI, prowadził obrady na temat metodologii mierzenia i oceny wpływu kontroli organów kontrolnych na oszczędności i dobre wykorzystanie zasobów publicznych. Prezes Mirosław Sekuła wygłosił przemówienie otwierające obrady, wprowadzając słuchaczy w temat, a następnie dyrektor Tadeusz Bachleda-Curuś przedstawił rozwiązania stosowane w NIK w tym zakresie. W ramach dyskusji wicedyrektor Dariusz Łubian

poruszył kwestię konieczności zwrócenia przez najwyższe organy kontroli uwagi na taki element mierzenia i oceny rezultatów kontroli, jak opinia odbiorców raportów, mediów i społeczeństwa o wiarygodności kontroli i o korzyściach wynikających z kontroli.

W konkluzjach i zaleceniach przyjętych podczas konferencji stwierdzono m.in., że: 1) konieczna jest ścisła współpraca i wymiana doświadczeń najwyższych organów kontroli w zakresie przeciwdziałania korupcji oraz metod i wyników kontroli; 2) niezbędne jest każdorazowe podejmowanie odpowiednich działań w razie nieprawidłowości w deklaracjach majątkowych w celu wyciągnięcia konsekwencji; 3) najwyższe organy kontroli powinny podejmować działania w celu zwiększenia świadomości funkcjonariuszy publicznych, że składanie deklaracji majątkowych jest niezbędnym elementem przeciwdziałania korupcji; 4) potrzebne jest promowanie przez najwyższe organy kontroli stosowania technik informatycznych w procesie składania i weryfikowania deklaracji majątkowych, gdyż ułatwia to kontrolę i zapobiega manipulacjom; 5) najwyższe organy kontroli powinny zwrócić uwagę w swoich kontrolach, czy w systemie edukacji należytą wagę przykłada się do nauczania etyki i uczciwości, a także czy podejmowane są działania propagujące właściwe zachowania wśród obywateli i zainteresowanych podmiotów; 6) ocena bezpośredniego i pośredniego wpływu kontroli na oszczędności i dobre wykorzystanie zasobów publicznych powinna być dokonywana za pomocą wiarygodnych mierników jakościowych i ilościowych, pod względem gospodarności, wydajności i skuteczności; 7) ocena wpływu kontroli powinna być dokonywana także w odniesieniu do sektora prywatnego niepodlegającego kontroli; 8) niezbędne jest opracowanie wytycznych i ustanowienie komórki oceny korzyści z kontroli.

Prezes NIK Mirosław Sekuła poinformował uczestników, że Polska będzie gospodarzem kolejnego Kongresu EUROSAI, który odbędzie się w Krakowie w 2008 r. Zgodnie z zasadami przyjętymi przez EUROSAI, gospodarz Kongresu, czyli prezes NIK będzie więc kolejnym przewodniczącym Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli.

D. W.

Międzynarodowe Forum zorganizowane przez Parlamentarną Komisję Nadzoru NOK w Meksyku

Delegacja Najwyższej Izby Kontroli, której przewodniczył prezes Mirosław Sekuła, uczestniczyła od 21 do 23 listopada 2005 r. w Międzynarodowym Forum „Najwyższe Organy Kontroli w Meksyku i na Świecie", zorganizowanym w siedzibie Kongresu Meksyku przez Parlamentarną Komisję Nadzoru NOK Meksyku.

Podczas Międzynarodowego Forum, od czerwca do listopada 2005 r. odbywała się w Parlamencie Meksyku seria spotkań i debat. Na spotkania te zapraszani byli przedstawiciele organów kontroli z całego świata. Jednym z gości był na przykład przewodniczący INTOSAI – prezes Węgierskiej Izby Obrachunkowej – Árpád Kovács.

Prezes NIK Mirosław Sekuła został zaproszony przez przewodniczącego Komisji Nadzoru NOK Meksyku – Salvadora Sáncheza Vázqueza do wygłoszenia wykładu na temat: „Charakterystyka Najwyższej Izby Kontroli w Polsce – mocne i słabe punkty modelu kontroli, strategia i narzędzia w przemianach i modernizacji instytucji kontrolnej, wkład NIK w zarządzanie finansami publicznymi". Wykład ten spotkał się z dużym zainteresowaniem uczestników Forum, czego dowodem była ożywiona dyskusja.

Podczas pobytu w Meksyku prezes NIK Mirosław Sekuła spotkał się również z najwyższym audytorem Federacji Meksyku Arturo Gonzálezem de Aragónem. Rozmowy dotyczyły możliwości nawiązania współpracy obu najwyższych organów kontroli oraz wymiany doświadczeń w zakresie przygotowań do Kongresu INTOSAI, który odbędzie się w Meksyku w 2007 r. i Kongresu EUROSAI planowanego w 2008 r. w Polsce.

D. W.

JUBILEUSZE . . .

To przecież tak niedawno Najwyższa Izba Kontroli obchodziła swoje 80-lecie, potem 85-lecie – oba jubileusze redakcja uczciła specjalnymi, uroczystymi numerami „Kontroli Państwowej". W lutym 2004 r. zastanawialiśmy się, że minie „tylko" 15 lat i będzie poważny jubileusz 100-lecia NIK. Rzeczywiście czas biegnie szybko – mamy już rok 2006 – w którym Najwyższa Izba Kontroli obchodzi 87. rocznicę powołania. Nie jest to rocznica „okrągła", ale zawsze w pierwszym numerze „Kontroli Państwowej" w danym roku o tym pamiętamy i zawsze też staramy się zamieścić materiały dotyczące historii naszej instytucji, konkretnych ludzi, którzy nią kierowali lub w niej pracowali na różnych stanowiskach.

Tym razem pozwalamy sobie zamieścić materiał nieco zbeletryzowany – co jest rzadkością, bo pisać o NIK lub jej szefach w opowiastkach – to rzecz niebywała. W 2004 r. ukazała się książka Sławoja Składkowskiego zatytułowana „Kwiatuszki administracyjne i inne". I właśnie tam znalazły się dwa rozdziałki mówiące o prezesie Jakubie Krzemieńskim, który sprawował ten urząd w latach 1930–1939. Po wybuchu wojny znalazł się w Rumunii. Następnie przedostał się do Francji, gdzie w grudniu 1939 r. otrzymał formalną dymisję od rządu emigracyjnego. Zmarł na emigracji w Londynie 11 października 1955 r.

O autorze tej książki Felicjanie Sławoju Składkowskim, jako prezesie Rady Ministrów i jednocześnie ministrze spraw wewnętrznych w II Rzeczypospolitej napisano już bardzo wiele – i to najczęściej niepochlebnie. Nas jednak interesują jego związki z Najwyższą Izbą Kontroli. W książce Ryszarda Szawłowskiego[1]

[1] R. Szawłowski: *Najwyższe państwowe organy kontroli II Rzeczypospolitej: Najwyższa Izba Kontroli Państwa 1919-1921 i Najwyższa Izba Kontroli 1940-1945/1991*, Wydawnictwo *von borowiecky*, Warszawa 2004, s. 186-187.

znajduje się taki fragment: „Chcąc jednak oddać sprawiedliwość samemu gen. Składkowskiemu – odnośnie tego co Kontrola Państwowa sygnalizowała w swoich wystąpieniach choćby na niższym szczeblu – a co znajdowało wyraz w jej sprawozdaniach rocznych, trzeba przytoczyć następujące jego pismo, wystosowane w charakterze Prezesa Rady Ministrów do Ministra Skarbu, datowane 7 stycznia 1939:

Dla uzyskania niezbędnych materiałów informacyjnych w sprawach nieusuniętych lub niewyjaśnionych uchybień w gospodarce państwowej, poruszonych w sprawozdaniu z działalności Najwyższej Izby Kontroli w okresie budżetowym 1937/38, proszę Pana Ministra o polecenie sporządzenia wykazu o aktualnym stanie tych spraw. – Wykaz powinien podawać, jakie środki zostały przedsięwzięte dla usunięcia stwierdzonych uchybień lub wyjaśnienia istotnego stanu rzeczy. – Wykazu oczekuję do dnia 20 stycznia 1939.

W związku z tym, nawiązując do zarządzenia mego z dnia 18 grudnia 1937 r. Nr 4-17/1, przypominam, że delegaci Ministerstwa wyznaczeni na posiedzenia Komisji Budżetowych Sejmu i Senatu powinni być dokładnie obeznani ze stanem spraw poruszonych przez Najwyższą Izbę Kontroli i w razie potrzeby bezzwłocznie udzielać wyczerpujących wyjaśnień".

Może ktoś z Czytelników pokusi się i zechce dotrzeć do dokumentów, które mówią o tym, jak obecnie są regulowane te sprawy i kto ma obowiązek być dokładnie obeznany ze stanem spraw poruszanych przez Najwyższą Izbę Kontroli. To może być ciekawe!

Wróćmy do 2006 r. – niby zwykłego, jednak niezwykłego dla „Kontroli Państwowej" – w tym roku bowiem mija 50 lat od ukazania się pierwszego numeru naszego pisma. Pół wieku temu grupa pracowników Najwyższej Izby Kontroli – ośmielona klimatem odwilży – postanowiła pomóc kontrolerom w codziennej pracy, uporządkować i ujednolicić metody kontroli i pewne zasady działań kontrolnych, a przez to przyczynić się do większej efektywności kontroli.

Podjęto decyzję o wydawaniu periodyku, który by zawierał trochę instruktażu, wykładni przepisów prawnych, przykładów ciekawych i skutecznych kontroli w różnych dziedzinach gospodarki oraz odpowiadał na pytania nurtujące inspektorów. I tak się to zaczęło.

W ciągu tego półwiecza pracą Izby kierowało ośmiu prezesów – dziewiąty obecnie nam patronuje. Szefami redakcji – która od powstania czasopisma znajdowała się w Departamencie Planowania i Koordynacji – byli zwyczajowo

dyrektorzy tego departamentu. W ciągu 50 lat było siedmiu redaktorów naczelnych „Kontroli Państwowej", w tym jedna kobieta, która przez 14 lat, aż do tego właśnie numeru – pierwszego w jubileuszowym roku – podpisywała się: redaktor naczelna „Kontroli Państwowej".

Praca w redakcji naszego pisma to był zaszczyt, przyjemność i oczywiście mnóstwo różnorodnych obowiązków. Za każdym razem, kiedy ukazywał się nowy numer „Kontroli Państwowej", nasze niewielkie grono redakcyjne miało swój kwadrans dumy i radości. Oglądałyśmy nowy zeszyt od deski do deski, jeszcze raz sylabizowałyśmy nazwiska autorów i tytuły publikacji – czy nie wkradł się mimo korekt – jakiś błąd, przeoczenie czy inny chochlik. Gładziłyśmy foliowaną okładkę sprawdzając nasycenie kolorem, układ słynnych kropek, „czystość" druku, krój czcionki tytułowej i tzw. grzbiecik – bo i tam chochliki wyczyniały figle w stylu „Kontrola Państowa". Kiedy wszystko było w porządku, zabierałyśmy się do rozsyłania numeru według listy. Pierwszy egzemplarz dostawał zawsze prezes NIK, następnie wiceprezesi, doradcy prezesa, dyrektorzy departamentów i delegatur oraz kontrolerzy – a kolejne szły na zewnątrz: Sejm, Senat, ministrowie, kierownicy urzędów centralnych, wojewodowie, biblioteki – również wyższych uczelni itp. oraz prenumeratorzy indywidualni. Docieramy też za granicę – naszą „Kontrolę Państwową" otrzymują naczelne instytucje kontrolne zrzeszone w EUROSAI i INTOSAI.

Redakcja nigdy nie odmawiała pomocy studentom poszukującym materiałów na temat kontroli państwowej. Udostępniamy poszczególne numery, wskazujemy inne (znane nam) źródła, zapraszamy do redakcji, gdzie mamy roczniki lub do biblioteki NIK, w której są liczne ciekawe materiały, jakich próżno by szukać w innych tego typu placówkach.

Wielką przyjemność sprawiało nam pozyskiwanie nowych autorów i kontakty z ciekawymi ludźmi, zdobywanie interesujących publikacji, które poszerzają horyzonty wiedzy kontrolnej, gospodarczej, prawnej, konstytucyjnej, a nawet filozoficznej. Cieszy nas powiększający się krąg autorów spoza NIK, ale też i spośród naszych Kolegów zajmujących się działalnością kontrolną. Choć przyznać trzeba, że nasi Koledzy często po sporządzeniu informacji zbiorczych z kontroli nie dawali się tak łatwo namówić na przerobienie materiału w ten sposób, aby można było z pożytkiem upowszechnić w „Kontroli Państwowej" wyniki poszczególnych kontroli. Wymagało to dużej pracy, uporu i wielu zabiegów – ale zawsze z uśmiechem i serdeczną prośbą, a nie grymasem zawodu.

Redakcja naszego pisma to jednak nie wszystko; niezwykle ważną rolę odgrywa Komitet Redakcyjny – niezbyt wielki, ale za to znakomity – proszę tylko popatrzeć na skład, zamieszczony w każdym numerze. Przez pół wieku skład komi-

tetu redakcyjnego zmieniał się ciągle. Początkowo przeważali liczebnie pracownicy NIK, a z czasem utworzyło się grono ludzi, którzy znają NIK, bo tu pracują na odpowiedzialnych stanowiskach lub kształcą młodzież, a w dziedzinach, które reprezentują – czy to jako prawnicy, czy ekonomiści – znajduje się także problematyka kontroli państwowej. Doskonałą współpracę redakcji z komitetem redakcyjnym zawdzięczamy też i temu, że członkowie Komitetu – poza dzieleniem się ogromną wiedzą i doświadczeniem – cenią i chyba trochę lubią nasze pismo oraz popierają upowszechnianie tak ważnej, choć ciągle mało znanej problematyki kontroli państwowej.

Trudno dzisiaj wymienić w ilu oficynach w ciągu tych 50 lat była drukowana „Kontrola Państwowa" – ale zawsze, nawet w okresie braku papieru, udawało nam się docierać na czas do Czytelników. W ostatnich kilkunastu latach drukujemy „KP" na własnych maszynach małej poligrafii w NIK. Pan Bogusław F. przybiega do nas „na górkę" z jeszcze ciepłym sygnalnym numerem i wręcza nam go z uśmiechem, a my lustrujemy dokładnie strona po stronie, czasem prosimy o niewielkie poprawki – i cieszymy się, że wkrótce otrzymamy cały nakład.

Nakład „Kontroli Państwowej" to też cała historia. Zaczęło się od kilkudziesięciu egzemplarzy. Po kilku latach ich liczba wynosiła kilkaset, aż nakład wzrósł do 12 tysięcy (tak! – lata 60. 70.). Nie będę ukrywać, że takie zainteresowanie budziło nasze pismo. Tajemnica tkwiła w tym, że każdy inspektor prowadząc wstępną rozmowę z kierownikiem jednostki kontrolowanej zadawał ważne pytanie: czy jednostka prenumeruje „Kontrolę Państwową"? W ciągu kilku dni panie w redakcji zajmujące się prenumeratą miały nowe zgłoszenia – kartoteka prenumeratorów była ogromna. Szefowie niektórych delegatur także „polecali" wszystkim swoim pracownikom prenumeratę naszego dwumiesięcznika. Obecnie nakład „Kontroli Państwowej" wynosi 1000 egzemplarzy i zaspokaja potrzeby prawdziwie zainteresowanych tematyką naszego – jedynego w Polsce – periodyku, poświęconego szeroko pojętej problematyce kontrolnej i Najwyższej Izbie Kontroli. Jesteśmy też obecni w Internecie; na stronie Najwyższej Izby Kontroli jest prezentowany każdy ukazujący się numer czasopisma.

Przez minione półwiecze „Kontrola Państwowa" zmieniała szatę graficzną, układ problemowy pisma, korygowała profil, szukała nowych interesujących opracowań i Autorów. Kiedy redakcję wyposażono w komputery (jeden na początku) sporządziłyśmy sobie alfabetyczną listę autorów – jest ich ponad tysiąc. Niektórzy znakomici Autorzy towarzyszą nam wiele lat i mają poważny dorobek swoich publikacji zamieszczanych na łamach naszego pisma, niektórzy goszczą na nich sporadycznie. Każdy artykuł, opracowanie, informacja itp. wnosi coś do wielkiego zasobu wiedzy kontrolnej i dlatego warto, aby nasza Jubilatka nadal towa-

rzyszyła inspektorom w pracy, a Czytelnikom i sympatykom z zewnątrz pomagała w poszerzaniu wiedzy. Prawdopodobnie tak jak dotychczas, „Kontrola Państwowa" będzie nieco zmieniać swoje oblicze, wychodząc naprzeciw nowym zapotrzebowaniom.

Dziękując serdecznie Redakcji i Komitetowi Redakcyjnemu za tyle lat wspólnej pracy i wspólnej troski o pismo – życzę, aby kontynuacja „Kontroli Państwowej" w XXI wieku przynosiła wiele pożytku Czytelnikom oraz wiele satysfakcji jej Autorom i Redaktorom.

Barbara Matosiuk

*

PROSTA DROGA*

Od wezbranej Wisły szedł jeszcze ziąb z topniejących zwałów kry, naniesionej prądem przy filarach mostu kolejowego, ale w opłotkach domków na Żoliborzu słońce już grzało miłosiernie, wywołując wszystko co żywe na dwór, na świeże, cieple powietrze, pod jasnoniebieskie sklepienie świata. Schodząc powoli z betonowych schodków ganku kuchennego, wyszedł leniwie z domu wielki, łaciaty biało-żółty, potężny pies-bernardyn Rex. Przeszedł ogródek, otworzył przemyślnie łapą zamkniętą na klamkę furtkę, chwilę pomyślał i położył się na wąskim trotuarze uliczki, mocno przytulając szeroki grzbiet do nagrzanej słońcem podmurówki sztachet. Chwilę patrzył przyjaźnie na skradającą się ulicą białą z czarną łatą na grzbiecie kotkę, potem ziewnął parę razy, przewrócił się zupełnie na bok, wyciągnął włochate łapy i zażywając beztrosko kąpieli słonecznej, spokojnie zasnął. Nie zbudziło go wyjście z domu starszawej kucharki Jasi, wysokiej, tęgiej, w czerwonym kapeluszu, w towarzystwie krępego, wąsatego, w cyklistówce i szarej jesionce tajniaka, starszego posterunkowego Topólki. Błogo spał, gdy nie zamykając furtki, przeszli obok niego w kierunku miasta po codzienne zakupy.

Spał ciągle, gdy od strony cytadeli zrobił się nagle ruch w ulicy. Najpierw milczkiem przebiegł środkiem jezdni, ostro uciekając, jakiś obcy kundel – włóczęga. Wkrótce za nim, ujadając, wyrywali co sił trotuarem foksterier pułkownika i wyżeł majora, chroniąc się do otwartych furtek ogródków przy sąsiednich domkach.

Na znane szczekanie kolegów Rex leniwie otworzył jedno oko i dojrzał jakiegoś obcego człowieka, zamykającego ukradkiem furtkę do ogródka. To mu się jakoś nie podobało. Uniósł się więc na przednich łapach, ale przez chwilę tylko widział mrożącą krew w żyłach, zieloną okratowaną budę. Gdy nagle pętla zacisnęła mu potężny kark, nie mógł złapać powietrza, po czym stracił przytomność. Ocknął się za chwilę, leżąc w czystej, śmierdzącej karbolem budzie, toczącej się hałaśliwie po bruku. Na razie był sam, ale za chwilę zaczęło przybywać mu skowyczących towarzyszy niedoli, wrzucanych co jakiś czas przez górną klapę wozu. Zamknął oczy, oparł głowę na wyciągniętych łapach i próbował nie myśleć...

O czwartej po południu, jak zwykle, przyjechał do domu na obiad właściciel Rexa – prezes Najwyższej Izby Kontroli. Był to mężczyzna niewysoki, tęgi,

---

* Przedruk z: S.Składkowski: *Kwiatuszki administracyjne i inne*,Wydawnictwo LTW, Warszawa 2005, s.164-172.

o poważnej, zamyślonej twarzy. Od kilku lat był wdowcem. Siadł przy samotnym, dużym, nakrytym na jedną osobę stole i machinalnie przeglądał położony obok noży na serwecie rachunek wydatków na życie. Niewprawną ręką kucharki Jasi stało napisane jak co dzień na czołowym miejscu rachunku wraz z dokładną ceną:

mięso dla nas
mięso dla kotów
mięso dla psów
mięso dla pana prezesa.

Gdy kucharka weszła z dużym półmiskiem pełnym kotletów, których starczyłoby dla wszystkich urzędników Najwyższej Izby Kontroli, a nie dopiero dla skromnego prezesa, ten, zamyślony, naraz spytał niespokojnie:

– A gdzie to Rex?

Półmisek zachybotał w rękach czerwonej Jasi, potem padło ciche:

– Rexa nie ma, panie prezesie.

Jednocześnie przez uchylone drzwi od kuchni wsunął się przydzielony do ochrony prezesa i domu wywiadowca policji, starszy posterunkowy Topólka, i stuknąwszy obcasami, zameldował:

– Panie prezesie, melduję posłusznie, wstępne dochodzenie wykazało, że Rexa złapał hycel. Jemu tu jest blisko z Pelcowizny. Przejechał budą po moście kolejowym i psa schwytał, jak spał przed domem. A wiem, że spał, bo widzieliśmy go, jak szliśmy z panną Jasią po sprawunki do miasta. Kto mógł przypuszczać, że na naszą ulicę przyjedzie hycel i złapie Rexa tak sprzed domu. Ale już meldowałem do komisariatu i myślę, że pies dzisiaj wróci.

– Ładnie pilnujecie domu – powiedział z lekkim wyrzutem delikatny zawsze prezes, biorąc z półmiska jeden kotlet. – Cóż teraz będzie bez Rexa? Był w domu jeszcze za życia pani i taki dobry, łagodny pies.

– Właśnie, panie prezesie, dlatego go złapali, że łagodny. Józia od pana pułkownika mówiła, że podobnież we dwóch do budy go taszczyli, bo taki wielki jak cielak. Jeszcze klęli, że ciężki, ale mówili, że wykup dostaną – zawołała, płacząc, Jasia. – A Józia krzyczała za nimi, że powie, jak zamknęli Rexowi przed nosem furtkę, żeby nie mógł uciec do ogródka, ale tylko śmieli się i odjechali.

– Panie prezesie, ja myślę – powiedział starszy posterunkowy Topólka – może by pan prezes zatelefonował do pana głównego komendanta policji, to on każe naszego Rexa odebrać. Bo przecie musi być sprawiedliwość.

– No, już dosyć, ładnie pilnujecie – powiedział znów z wyrzutem prezes, biorąc się do kompotu i odprawiając ruchem ręki swe stropione najbliższe otoczenie.

Wieczorem po kiepskiej godzinnej drzemce i rozważeniu sytuacji prezes pomyślał, że może jednak dobrze by było zadzwonić do komendanta głównego policji. Znali się jeszcze z czasów wojny, kiedy prezes był audytorem w c.k. Komendzie

Legionów, można więc było zadzwonić i w godzinach pozasłużbowych. Komendant chyba coś poradzi. Przecież rakarz złapał Rexa, śpiącego tuż przy furtce domu, wyraźnie po to, by otrzymać okup. Ale prezes Najwyższej Izby Kontroli okupu ani łapówki dać nie może. Więc trzeba iść przy odzyskaniu Rexa ciężką, daleką, uciążliwą, ale legalną drogą.

Poharatany na wojnie pułkownik, komendant policji bardzo się przejął zniknięciem Rexa, którego nieraz podziwiał, odwiedzając prezesa. Toteż zrazu rozeźlił się strasznie na bezczelność rakarza, lecz gdy prezes spytał, czy może coś na to zaradzić, odpowiedział:

– Kochany prezesie, wiesz, jak chciałbym ci pomóc, ale to nie leży w mej kompetencji. Moje prawa jako komendanta policji są bardzo ograniczone. Gdy szedłem tu z wojska, myślałem, że będę czymś *á la ministre de la police Fouché* za czasów napoleońskich, który odpowiadał przed cesarzem za bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Tymczasem mam tylko szkolić i ubierać policję, a dysponują nią ci wielcy panowie z administracji. To właśnie krwawe nieporozumienie! Przychodzi do mnie wiele osób, żeby im pomóc, wierząc w moją wszechmoc, a ja nic zrobić nie mogę. Wybacz więc, kochany, żałuję z tobą razem Rexa, ale co zrobię? Widzisz, komendant kazał mi być tym najstarszym policjantem, więc nim jestem, ale straciwszy w szarży nogę i rękę, nie straciłem swego pióropusza kawaleryjskiego i dlatego z tymi panami z administracji nawet w twej przykrej sprawie gadać nie będę. Czekaj! A może byś tak zwrócił się do ministra rolnictwa? Bardzo miły pan, choć zabity wileński konserwatysta. Może on coś ci pomoże. Przecież, nie uchybiając mu w niczym, hodowla, a więc i rakarz to jego resort. Moim zdaniem musisz z nim mówić. Więc, pa! kochany, zadzwoń, gdy odzyskasz Rexa. Ucieszymy się wszyscy.

Tej nocy strapiony prezes spał kiepsko i postanowił udać się nazajutrz do ministra rolnictwa osobiście. Koło południa podjechał samochodem pod piękny Pałac Prymasowski, po czym został szybko i z honorami wpuszczony do gabinetu ministra. Ponieważ jednak odwiedzał ministrów zwykle celem wstępnego omówienia usterek i niedokładności w ich resorcie, więc wysoki, szczupły, starszawy minister, bynajmniej niezachwycony tą wizytą, kazał natychmiast wezwać referenta budżetowego z uwagami Izby Kontroli za ostatnie dwa lata. Na widok niewysokiej zatroskanej postaci prezesa zerwał się zza wielkiego biurka i podbiegając, wołał:

– Jakże cieszę się z tej nieoczekiwanej, lecz tak miłej i zaszczytnej wizyty! Niechże drogi pan prezes siada. I wyglądamy doskonale, widocznie zgnilizna „w państwie duńskim" nie święci triumfów. W sejmie, gdy siedzimy w tych naszych ławach jak na cenzurowanym, zawsze patrzę na pana prezesa. Gdy prezes

wesoły i wygląda dobrze, to znaczy, że wszystko idzie pomyślnie, bo któż, jak nie pan, wie, co w trawie, tego... piszczy.

– Panie ministrze, ja właściwie w sprawie prywatnej – zaczął cichym głosem prezes, siadając powoli na fotelu przed biurkiem.

– Rozumiem, panie prezesie, bardzo jestem tym zaszczycony. Jednocześnie nacisnąwszy dzwonek, minister powiedział do wchodzącego sekretarza:

– Referent budżetowy nie jest mi już potrzebny. Potem nachylając swą czerstwą, czerwoną twarz wieśniaka do bladego, zgnębionego prezesa, zawołał:

– Wszystko, co mogę, zrobię dla pana prezesa!

– Panie ministrze, stało się nieszczęście, przepraszam, właściwie duża nieprzyjemność i zmartwienie dla całego domu. Mój Rex został schwytany przez funkcjonariusza miejskiego – rakarza i drugi dzień nie ma go już w domu.

– Miał obrożę z numerem?! – przerwał minister.

– Ale gdzie tam, złapany został, gdy spał. Było to wprawdzie na trotuarze naszej pustej uliczki, lecz pod moim płotem i dwa kroki od otwartej furtki, którą rakarz uprzednio zamknął Rexowi przed nosem. Nie może więc podpaść pod kategorię psa wałęsającego się. Jest zupełnie zdrów, przynajmniej był do wczoraj rano, i dlatego chcę go odebrać jako moją własność. Stąd trudzę pana ministra i proszę go o pomoc w tej sprawie.

– Panie prezesie, zaczął wolno mówić minister, sprawa rzeczywiście jest przykra, ale właściwie przesądzona. Pies pański był na ulicy bez obroży i numeru, został schwytany przez organy porządkowe miejskie i będzie panu prezesowi na pewno zwrócony po sześciu tygodniach, świeżo, obecnie na wiosnę, zawczasu wydaliśmy przepisy w sprawie zwalczania wścieklizny i nie możemy dawać złego przykładu przez omijanie tego rozporządzenia. Pan prezes rozumie, możliwe byłoby wysłać lekarza weterynarii, który zbadałby psa i wydał orzeczenie, że prawdopodobnie pies jest zdrów, ale musielibyśmy ten wyjątek robić przez władze miasta Warszawy, które stoją do naszego rządu w opozycji. Rzecz nabrałaby niepotrzebnego rozgłosu, że tolerujemy zaniedbania w zdrowotności i porządku publicznym, a wtedy my obydwaj, panie prezesie, bylibyśmy w ciężkiej sytuacji. Nie widzę więc innego wyjścia, jak cierpliwie odczekać te sześć tygodni i w przyszłości uważać na psa, bo widocznie jest zbyt łagodny i bez dozoru, gdy sypia na ulicy.

Zgnębiony prezes pożegnał się, podziękowawszy krótko, i wsiadł do samochodu, mówiąc szoferowi z galicyjska:

– Do biura, proszę.

W drodze przyszła mu zbawcza myśl, czy nie zajechać do ministra spraw wewnętrznych, który przecież ma nadzór nad samorządem, ale wnet chmura zwątpienia zaćmiła pomysł. Biedny, ostrożny prezes myślał: „Ten wariat załatwiłby od

razu sprawę, ale może za dobrze! Gotów zaraz siąść do samochodu i osobiście odebrać rakarzowi psa. Co gorsze, mógłby i mnie zabrać ze sobą. Ładnie bym wtedy wyglądał. Ja, jako prawnik, były sędzia i obiektywny prezes kontroli, nie mogę na to sobie pozwolić".

Gdy koło jedenastej godziny wieczorem prezes wracał do domu, zobaczył z daleka przy skąpym świetle miesiączka krępą postać starszego posterunkowego Topólki, stróżującego przy furtce ogródka.

– Cóż pan nie śpi, panie Topólka? – zagadnął jak zwykle wywiadowcę.

– Czuwamy na przyjazd pana prezesa! – odpowiedział, stając na baczność.

– Ładnie czuwacie, a Rexa sprzed domu ukradli – gorzko stwierdził prezes, idąc ku domowi, ale policjant odpowiedział żywo:

– Nadawałem wtedy służbowo na poczcie listy polecone pana prezesa. Gdy w godzinę potem wróciłem do domu, było już po wszystkim i Rexa już złapali. A ja, panie prezesie, byłem dziś u hycla. Jest tam czysto, ale chłodno i głodno. Rex poznał mnie od razu, ale bardzo smutny siedzi w klatce. Jedzenia nosić mu nie wolno. Myślę, panie prezesie, że się nie da inaczej, tylko okup trzeba złożyć, to hycel Rexa cichcem zaraz wypuści. Tak mi to, kręcąc w kółko, dał do zrozumienia. Psa naszego szkoda, trzeba przecie go ratować póki czas, bo się zatęskni za domem i jeszcze się wścieknie.

– Panie Topólka, ja pieniędzy nie żałuję, ale okupu za Rexa nie dam, bo ja nie mogę tak robić, rozumie pan? I panu tego robić zabraniam! – powiedział stanowczo i z mocą łagodny zwykle prezes.

– Rozumiem, okupu nie można. Pan prezes musi robić wszystko jak należy. Będę próbował co inne. Dobranoc panu prezesowi – powiedział stropiony policjant do otwierającego drzwi wejściowe prezesa.

Nazajutrz, zaraz po obiedzie, nawet bez zwykłej drzemki, wiedziony nieprzepartą tęsknotą za Rexem, prezes z Topólką, siedzącym obok szofera, pojechał na szosę, prowadzącą do Jabłonny, zobaczyć choć z dala dom rakarza.

– To on tam żyje jak dziedzic, panie prezesie – powiedział wywiadowca, wskazując na biały dom obwiedziony czarnym parkanem i długimi niskimi szopami, stojący samotnie w polu.

Z tego smutnego obejścia słychać było gorączkowe ujadanie psów i prezesowi zdało się, że odróżnia dobrze znany, drogi tubalny głos swego Rexa. Gdy kazał zawrócić do miasta, zawiedziony policjant zawołał:

– Panie prezesie, jakby pan tam ze mną tylko wszedł, to hycel oddałby zaraz Rexa i byłaby sprawiedliwość i naszego psa zawieźlibyśmy już do domu.

– Panie Topólka, pan chyba wie, że ja na to nie pójdę – odparł prezes, naciskając głębiej kapelusz na głowę i każąc jechać do miasta przez most Kierbedzia.

Minęło dalszych parę smutnych dni i bezsennych nocy. Piątego dnia rano prezes jak zwykle ubrany w czarną zarzutkę i czarny miękki kapelusz, siadał przed domem do samochodu, gdy ujrzał naprzeciw, w ogrodzie pułkownika, młodą zgrabną dziewczynę Józię, trzepiącą wielki szaro-czerwony dywan. Niebieska chusteczka zsunęła się jej na bok z obfitych jasnych włosów, a prężne półkule drgały niepokojąco pod opiętym różowym stanikiem, gdy z całych sił wznosiła trzepaczką tumany kurzu. Pełna współczucia dla sąsiedzkiego nieszczęścia, podbiegła do zarośniętej dzikim winem żelaznej siatki, wołając:

– Proszę pana prezesa, a jakby co, to ja mogę w sądzie nawet pod przysięgą zeznać, jak te czyściciele naszego Reksia ukradły!

Chciała mówić dalej, choć prezes był ze służbą grzeczny, ale z rezerwą. Toteż i teraz uchylił kapelusza, mówiąc ceremonialnie: „Dziękuję panience", i odjechał, a Józia, nieco zawiedziona tą suchą odpowiedzią, wróciła do swej pracy.

Jednak „gdzie diabeł nie może, tam babę pośle". Naiwnie rzucona przez Józię myśl o możliwości sądu zapadła w strapioną, pokrzywdzoną duszę prezesa i męczyła go aż do późnej nocy. Jak zwykle teraz po zniknięciu Rexa nie mógł spać. Leżąc długo w noc z otwartymi oczami, chwilami zamyślał podać rakarza choćby do sądu, ale jakże to może stawać w sądzie prezes Najwyższej Izby Kontroli przeciw funkcjonariuszowi miejskiemu, po prostu hyclowi? I do tego ta ładna młoda Józia jako świadek. Co by na to wszyscy powiedzieli? „Nie, na to nie mogę sobie pozwolić", przyznał wreszcie, usypiając nad ranem. Od razu przyśniło mu się, że wyjechał na surową kontrolę właśnie do magistratu miasta Warszawy, a potem z weterynarzem miejskim właśnie do rakarza, a tam Rex, biegający po podwórzu, sam już wskoczył za nim do samochodu. Wtedy weterynarz powiedział, że Rex jest zdrów i naturalnie powinien wrócić do domu. To bezwzględne służbowe wystąpienie delikatnego prezesa śniło mu się tak plastycznie, że obudziwszy się, czekał, czy nie usłyszy biegania albo szczekania Rexa. Zwiesiwszy rękę, szukał go nawet na dywaniku przy łóżku, ale niestety Rexa nie było. Zmęczony i mizerny prezes wstał powoli i pojechał do biura. Tam było mu nieco lżej, ale wraz z powrotem do mieszkania znów nachodziła go ciężka myśl o krzywdzie Rexa i nieszczęściu całego domu bez miłego, wiernego psa. Zresztą nastrój smutku udzielił się wszystkim. Jasia płakała przy podawaniu każdego obiadu, a Topólka jakby przychudł, ścieniał i zrobił się podobny do swego nazwiska. Nawet półroczny szczeniak, nakrapiany wyżeł, zgrabna biała kotka i wielki żółty kocur Maciek jakby posmutnieli bez towarzystwa spokojnego, dobrego, wielkiego Rexa.

Szóstego dnia pan prezes punktualnie, jak co dzień, jadł swój samotny obiad. Jasia podała gulasz po węgiersku, a biała kotka, siedząc z boku na stole, bezceremonialnie zgarniała łapką kawałki mięsa z talerza prezesa, gdy przez niedomknięte drzwi kuchni dobiegł jakiś gwar i hałas. Zabębniły na posadzce pokoju stołowego potężne łapy i nagle wielki psi język oblizał zatroskaną twarz prezesa.

– Rex! Jak się masz? Wiedziałem, że przyjdziesz! – zawołał, więcej ucieszony niż zdziwiony.

Na widok Rexa biała kotka wróciła na stół z kredensu, gdzie przezornie uciekła przed chwilą, a do pokoju wpadła zarumieniona, z ptysiowymi ciastkami na talerzu, Jasia, wołając:

– Panie prezesie, nasz Reksio wrócił!

Za nią wszedł radosny starszy posterunkowy Topólka. Cały pokój wypełnił znów szczekaniem i bieganiem wielki Rex, wychudły, ale zdrów, szczęśliwy i radosny. Prezes chwycił go obydwiema rękami za łeb i patrząc w iskrzące oddane ślepia, rzucił drżącym głosem:

– Panie Topólka, skąd pan go ma?!

– Panie prezesie, udało się! – wołał rozpromieniony.

– Powiedz pan, czy nie ma tu jakiegoś szwindla? – spytał zaniepokojony nagle prezes.

Topólka położył swą rękę na karku kręcącego się teraz koło niego Rexa i zaczął uroczyście:

– Panie prezesie, powiem już całą prawdę. Kantu żadnego nie ma. Ja od razu po tym nieszczęściu zmiarkowałem, że tu przez urzędy nie da się nic zrobić, tylko trzeba iść prostą drogą. Jak pan prezes zabronił dawać okupu – cały świat mi się zawalił. Ale przypomniałem sobie, że mieszka na Pelcowiźnie mój koleżka, jeszcze ze szkoły policyjnej w Mostach Wielkich, starszy posterunkowy Zygmuś Sikora. Może nie jest ładnie, że jako starszy posterunkowy Sikora zadaje się z hyclem, ale co robić. Chodzi o to, że obaj strasznie lubią grać w domino, panie prezesie. Uczęszczają razem tam do jednej restauracji na Pelcowiźnie. Prawdę powiedziawszy, to mordownia, gdzie nie miejsce dla policjanta, ależ gdzież grać w domino z hyclem! Przecie nie w pierwszorzędnym zakładzie gastronomicznym! Więc dwa dni temu idę w strachu do Sikory i mówię: „Zygmuś, rany Boskie, bracie, ratuj, nieszczęście! Ulubionego psa złapał twój przyjaciel hycel i pan prezes mnie z domu wygoni, bo Rex drogi jak ten skarb dla wszystkich". Porządny kolega zgodził się po znajomości prosić hycla, ale musiałem mu zostawić pięć złotych, żeby nie szedł z gołą gębą, bo hycel podobnież jak całkiem trzeźwy, to taki służbisty, że aż strach. Kazał mi Sikora być dzisiaj pod torem kolejowym na drodze do Jabłonny. Poszedłem, no i Reksia przyprowadziłem. Myślałem, że mnie przewróci z radości na przywitanie. Żadnego okupu, panie prezesie, nie było. Wszystko jest zrobione po znajomości i po przyjaźni.

– No, a ile Sikora wydał na tę przyjaźń? – spytał prezes, gładząc leżącą na swoich kolanach głowę wiernego Rexa.

– Wczoraj trzy złote, niby na te kolacje, ale powiedział, że dziś musi mu jeszcze postawić, bo hycel jest chłop delikatny, to zły byłby, gdyby tak żadnej

wdzięczności już mu nie okazał, a dzisiaj znowu grają w domino. Proszę też, pana prezesa, kiedy tak szczęśliwie to nieszczęście się skończyło, żebym mógł dalej czuwać nad bezpieczeństwem pana prezesa i domu! – prosił starszy posterunkowy Topólka.

– Ależ, panie Topólka, nie zamierzałem pana wydalać. Toż to było nasze wspólne nieszczęście i myślę, że się nie powtórzy.

– Powtórzyć to się nie może, panie prezesie! – zawołał służbiście wywiadowca, przyjmując zwrot wydanych pięciu złotych i prowadząc Rexa do kuchni.

Tu panna Jasia już szczodrze rozkładała na głębokie talerze dla siebie i Topólki dymiący pachnący gulasz. Rex chłeptał łapczywie z wielkiej miski też gulasz z kluskami i też zrobiony z „mięsa dla pana prezesa".

PODZWONNE DLA PRZYJACIELA*

Kuba Krzemieński nie był człowiekiem błyskotliwej, buńczucznej, zażartej walki. Bronią i siłą jego głębokiego życia była ofiarna, łagodna, uparta nieustępliwość. Oddał Polsce wszystko, co miał najlepszego z dziedzictwa swej starej szlachetnej rasy: bystry, sięgający poza horyzont umysł i wielkie umiłowanie prawdy.

Wierny syn Małopolski Wschodniej, jako austriacki oficer sądowy, jeszcze w K. u. K. szkopku na głowie, spiskuje w czasie wojny z nikczemną, obszarpaną bandą Pierwszej Brygady.

W Polsce odrodzonej ma zaszczyt być doradcą prawnym Naczelnika Państwa.

Jako prezes Najwyższej Izby Kontroli odczuwa boleśnie każde działanie na szkodę kraju i szczęśliwy jest, gdy przy rocznym raporcie może zameldować prezydentowi Rzeczypospolitej:

„W tym roku nadużyć w skali państwowej nie notuję".

Urodzony, gorący, serdeczny mediator bezskutecznie usiłuje „zapośredniczyć" między marszałkiem Piłsudskim a generałem Sikorskim. Należy do rady opiekuńczej nad sierotami po Komendancie. Generał Sosnkowski, wychodząc na wojnę, poleca mu opiekę nad swymi synami.

---

* Przedruk z: S. Składkowski: *Kwiatuszki administracyjne i inne*, Wydawnictwo LTW, Warszawa 2005, s. 103-104.

Na gorzkim, długim wygnaniu krzepi nas swą pogodą ducha, wyrozumiałą łagodnością i codziennym nieustępliwym zatroskaniem o Polskę, z którym odszedł do grobu w obcej ziemi.

Dusza jego nie została wśród nas tu, na obczyźnie. Swobodna „tłucze się" teraz nad mgłami okrytą Wisłą, przy opuszczonym „własnym" domu na Żoliborzu, wokół zamkniętego, zapobiegliwie przygotowanego grobu na Powązkach i płacze nad umiłowanymi, dawno już brutalnie połamanymi różami w ogrodzie.

Czeka tę cichą, skołataną, wrażliwą duszę jeszcze surowy raport u Komendanta z tego, czego dokonała, a czego dla Polski nie wydołała. Przy tym raporcie Kuba żarliwie rozwiąże, dręczącą go dniami i nocami w ostatnich tygodniach, miesiącach i latach jego życia, zagadkę: kiedy znowu wstaniemy i rzucimy los naszego istnienia na stos blasku życia Polski.

Dopiero wtedy duch Kuby ukoi się w ogromie bezkresnego, nadwiecznego miłosierdzia Boga.

SYGNAŁY O KSIĄŻKACH

Jacek Jagielski: **Kontrola administracji publicznej**, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006, s. 232.

Praca ma ambicje całościowego ujęcia problematyki kontroli administracji publicznej w Polsce. Składa się z czterech części, z których pierwsza poświęcona jest zagadnieniom teoretycznym i prawnym, następne zaś odnoszą się do instytucjonalnych i praktycznych aspektów polskiego systemu kontrolnego. Analizując poszczególne poziomy tego systemu autor odnosi się zarówno do polskiego, jak i międzynarodowego kontekstu prawnego, wykorzystując obszerną literaturę przedmiotu, gruntowną wiedzę z zakresu prawa administracyjnego oraz orzecznictwo.

Kazimiera Winiarska: **Teoretyczne i praktyczne aspekty audytu wewnętrznego**, Centrum Doradztwa i Informacji DIFIN, Warszawa 2005, s. 200.

Książka prof. K. Winiarskiej ma charakter zarazem podręcznika i opracowania monograficznego. Autorka przeanalizowała zjawisko audytu wewnętrznego we wszystkich jego teoretycznych i praktycznych aspektach. Z jednej strony przedstawiła historię i definicję samego pojęcia audytu, z drugiej – analityczny opis procesu audytorskiego w kontekście jego związków z kontrolą wewnętrzną i audytem zewnętrznym. Opisała metody pracy audytorów oraz cele, którym służą, a także kryteria i standardy, do których powinni się odwoływać. Ostatni rozdział poświęcony jest prognozie rozwoju audytu wewnętrznego w powiązaniu z ewolucją nowoczesnego przedsiębiorstwa.

Władysław Czapliński: **Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości: współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych,** Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji, Warszawa 2005, s. 208.

Celem publikacji jest ukazanie dorobku Unii Europejskiej w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości, spraw wewnętrznych i polityki wobec cudzoziemców. Cała ta sfera zagadnień w języku prawodawstwa unijnego określana jest jako „obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości". Autor przedstawił historię kształtowania się współpracy w wymienionych dziedzinach w kontekście zacieśniania się integracji państw europejskich, omówił też podstawowe traktaty i porozumienia dotyczące tych kwestii. Druga cześć książki poświęcona jest różnym aspektom współpracy instytucji państw członkowskich, takich jak policje, sądy oraz

ministerstwa spraw wewnętrznych, podejmowanej w celu koordynacji działań oraz ujednolicenia zasad i procedur.

Monika Bąk: **Europa Środkowa i Wschodnia wobec wyzwania transformacyjnego**, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2006, s. 376.

Transformacja ustrojowa jest jednym z kluczowych wyzwań dla współczesnej ekonomii. Autorka książki przeanalizowała ten problem na przykładzie państw Europy Środkowej i Wschodniej, które wciąż są w trakcie przestawiania swych upaństwowionych i centralnie sterowanych gospodarek na model wolnorynkowo-liberalny. Pierwszy rozdział książki dotyczy zagadnień teoretycznych transformacji, przedstawionych w kontekście klasycznych teorii ekonomicznych. W rozdziale drugim omówiono podstawowe elementy procesu przekształceń, w trzecim i czwartym model transformacji, z perspektywy którego ocenione zostały przebieg i efekty przeobrażeń gospodarczych w 19 krajach postkomunistycznej Europy. W piątym rozdziale autorka dokonała próby odniesienia wzorcowej analizy modelowej do badań sektorowych na przykładzie kluczowej dziedziny ekonomii, jaką jest transport. Pracę kończy analiza wzajemnego wpływu dwóch głównych procesów gospodarczo-ustrojowych Europy: integracji na Zachodzie i transformacji na Wschodzie. Książka z całą pewnością jest znaczącym głosem we wciąż trwającej dyskusji na temat przebiegu i sensu przeobrażeń ustrojowych w Polsce.

Jeremy Rifkin: **Europejskie marzenie. Jak europejska wizja przyszłości zaćmiewa *american dream*,** Wydawnictwo NADIR, Warszawa 2005, s. 508.

Ambicją tej głośnej książki jest analiza przyczyn dramatycznego oddalania się od siebie dwóch głównych filarów cywilizacji zachodniej: Stanów Zjednoczonych i Europy. Autor, rekonstruując kulturowe i gospodarcze podstawy społeczeństwa amerykańskiego i narodów europejskich doszedł do wniosku, że kreatywne możliwości tego pierwszego wydają się wyczerpywać, podczas gdy cywilizacyjne koncepcje leżące u podstaw Unii Europejskiej mają stanowić właściwą odpowiedź na wyzwania przyszłości. Czy jednak można wierzyć tej diagnozie? Trudno oprzeć się wrażeniu, że o ile fragmenty książki dotyczące Ameryki są poparte solidną wiedzą autora, o tyle opinie o „europejskim marzeniu" mają często charakter ideologicznego, a przez to idealizującego mirażu, dość dalekiego od znacznie mniej optymistycznej empirii.

Szanowni Prenumeratorzy !

Koszt zaprenumerowania „Kontroli Państwowej" na 2006 r. nie zmienił się i wynosi 72 zł (w tym VAT – stawka O%) za 1 komplet, czyli 6 zeszytów (cena 1 zeszytu = 12 zł).

Uprzejmie prosimy o wpłacanie na nasze konto kwoty za prenumeratę na 2006 r. i o wysłanie – jednocześnie z dokonaniem wpłaty – zamówienia do redakcji z podaniem numeru NIP i upoważnieniem do wystawienia faktury bez Państwa podpisu.
Dopiero po otrzymaniu wpłaty redakcja wystawi fakturę VAT z potwierdzeniem otrzymania tej wpłaty.

Terminy przyjmowania prenumeraty na 2006 r.:
IV kwartał 2005 r. – I kwartał 2006 r.

UWAGA

Redakcja „Kontroli Państwowej" uprzejmie informuje, że od 2 stycznia 2006 r. nastąpiła zmiana numeru konta Najwyższej Izby Kontroli, w związku z tym opłatę za prenumeratę dwumiesięcznika „Kontrola Państwowa" należy wnosić na rachunek:

Konto NIK :
NBP O/O Warszawa nr 14 1010 1010 0036 8122 3100 0000
Najwyższa Izba Kontroli,
Prenumerata „Kontroli Państwowej" na 2006 r.

SPIS TREŚCI

Plan pracy Najwyższej Izby Kontroli na 2006 rok – opr. Andrzej Lewiński 3
Tadeusz Chrościcki – **Sytuacja społeczno-gospodarcza Polski w 2005 r. wraz z elementami prognozy krótkoterminowej** 25
Stanisława Golinowska – **Problemy i koszty funkcjonowania systemu ochrony zdrowia w Polsce a potrzebne zmiany i reformy** 45
Teresa Liszcz – **Nabór do służby cywilnej po nowelizacji ustawy** 73
Paweł Wieczorek – **Pomoc publiczna w Polsce na tle Unii Europejskiej** 91

USTALENIA NIEKTÓRYCH KONTROLI

Bożena Sułkowska – **Nietypowe zadanie kontrolne, czyli o kontroli symboli państwowych** 109
Bożena Nowaszczuk – **Oświadczenia majątkowe** 120
Maria M. Gostyńska – **Funkcjonowanie Narodowego Funduszu Zdrowia po likwidacji kas chorych** 128

RELACJE POLEMIKI

Andrzej S. Krysiak – **Pojęcie controllingu na tle pojęć zbliżonych (kontrola, audyt)** 138

Listy do redakcji
Audyt – uniwersalny system kontrolny finansów publicznych – Czesław Trepner 150

WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA

Jacek Mazur – **Rola najwyższych organów kontroli w działaniach na rzecz poprawy rozliczalności środków Unii Europejskiej** 154

*

Przedstawiciele NIK w Ministerstwie Kontroli ChRL – D. W. 169
IV Konferencja OLACEFS-EUROSAI w Limie – D. W. 170
Międzynarodowe Forum zorganizowane przez Parlamentarną Komisję Nadzoru NOK w Meksyku – D. W. 172

TROCHĘ HISTORII ...

Jubileusze... – Barbara Matosiuk 173
Prosta droga – Sławoj Składkowski (przedruk) 178
Podzwonne dla przyjaciela – Sławoj Składkowski (przedruk) 185

Sygnały o książkach 187

Informacja dla prenumeratorów 189

CONTENTS

The Supreme Chamber of Control Work Plan – prep. by Andrzej Lewiński ……. 3

SCC Work Plan for 2006 contains 93 state budget execution audits, as the SCC's statutory tasks. The Plan also includes 67 other audit topics, along with the 6 audits initiated in 2005 to be concluded in 2006. It assumes, among others, taking up 93 state budget execution audits in December 2006 to be concluded in March 2007.

Tadeusz Chrościcki – **Poland's Social and Economic Standing in 2005 with Short-Term Forecast Hints** ……... 25

The effects recently yielded by the Polish economy justify moderate optimism. The activity of enterprises grows, as well as competitiveness. Exportation still remains the driving force of the Polish economy, and in the months to come it will be strengthened by investment. Poland's reliability as an investment friendly country improves. Inflation remains at the level typical of stable market economies. Positive change can also be observed on the labor market.

Stanisława Golinowska – **Problems and Costs of Functioning of the Health Protection System in Poland – the Need for Adjustment and Reform** …..... 45

The health protection system in Poland for quite a while now has been operating in the conditions marked by serious financial problems and a managing crisis. Subject to hasty reforms and strong, often destructive pressures from different interest groups active in the professional medical, business and political circles, the system requires a systematic and complete reconstruction.

Teresa Liszcz – **Recruitment for the Civil Service under the Amended Civil Service Act** ……..…… 73

Amendments to the Civil Service Act mainly concern recruitment. The declared objective is to implement the Constitutional principle of citizens' equal access to public service, and to guarantee openness and competitiveness in staffing Civil Service positions. The amendments do not alter or expand the requirements which the applicants are expected to meet, so only to a tiny degree could the new regulations actually improve competitiveness in recruiting staff for the Civil Service.

Paweł Wieczorek – **State Aid in Poland in the EU Context** ……... 91

In order to keep their position on the world market, European companies should improve their competitiveness. An important role is to be played by properly targeted state aid. It must operate within a well defined legal and financial framework in order to function as a factor supporting entrepreneurs, without any infringement on the rules of fair competition. Dilemmas over the effective use of support from public resources are voiced not only in Poland, but also in other new EU member states.

THE SETTLEMENTS OF SOME CONTROLS

Bożena Sułkowska – **An Untypical Audit Task, or – On Auditing State Emblems** 109

Regulations dealing with state symbols are incomplete, unclear and inconsistent, so they are hard to understand both for public administration members, and the public. In the majority of audited offices the emblem of the Republic of Poland did not conform to the pattern enclosed with the National Emblem Act. Cases of failure to observe the respective legislation also included situations when flags bearing national emblems were used by entities without such authorizations.

Bożena Nowaszczuk – **Property Declarations** 120

While looking at the analyses of the submitted property declarations, the SCC observed that due diligence was lacking, and no formal consequences were drawn against those persons who submitted their declarations incomplete or delayed. The analyses were carried out in an inconsistent way, with uneven care, and at times carelessly.

Maria M. Gostyńska – **Functioning of the National Health Fund after Closing Down the Sick Insurance Funds** 128

The SCC audit findings justify issuing a negative opinion of the effects yielded by the reform. Minister for Health insufficiently implemented the tasks related to the establishing of the National Health Fund and poorly supervised its functioning. Also the NHF could be made partly responsible directly for the way the reform was implemented. The reform was not properly prepared both in conceptual and organizational terms.

RELATIONS, POLEMICS

Andrzej S. Krysiak – **The Notion of Controlling vs. the Compound Concepts of Control, or Audit** 138

Letters to the Editor
Audit – A Universal System for Auditing Public Finances – Czesław Trepner 150

INTERNATIONAL COOPERATION

Jacek Mazur – **The Role of Supreme Audit Institutions in Improving Accountability for the EU Funds (Relation on the Contact Committee Meeting in Stockholm)** 154

*

SCC Representatives Visiting the Ministry of Audit of the People's Republic of China – D. W. 169

IV OLACEFS-EUROSAI Conference in Lima – D.W. 170

International Forum Held by the Parliamentary Committee for Supervision in Mexico – D. W. 172

A BIT OF HISTORY ...

Anniversary Celebrations – Barbara Matosiuk 173

Sławoj Składkowski – **Straight Way** (reprint) 178
Sławoj Składkowski – **Knell for a Friend** (reprint) 185

Notes About New Books 187

Information for Subscribers 189

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: (022) 444-5000; red. nacz. Barbara Matosiuk, p.5013, tel. (022) 444-5401; z-ca red. nacz. Barbara Dolińska, p. 5011, tel. (022) 444-5739; red. Joanna Kulicka, red. Barbara Odolińska, p. 5012, tel. (022) 444-5781; prenumerata: tel. (022) 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 14 1010 1010 0036 8122 3100 0000, Najwyższa Izba Kontroli.

Nakład 1000 egz. Papier xerox 80 g.
Druk okładek: Oficyna Drukarska WiP, Mszczonów.
Druk i oprawa: Poligrafia NIK.