NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KONTROLA PAŃSTWOWA

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

WARSZAWA

ROCZNIK LII – NR 2 (313) – MARZEC – KWIECIEŃ 2007 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.

Tadeusz Chrościcki

POLSKA GOSPODARKA PO TRZECH LATACH AKCESJI DO UNII EUROPEJSKIEJ

Rok 2006

Polska gospodarka znajduje się w fazie silnego i utrwalającego się ożywienia, obejmującego jej wszystkie sektory. Tendencjom wzrostowym oraz kontynuacji pożądanych zmian efektywnościowych i strukturalnych sprzyja dobra koniunktura oraz umacnianie się wiarygodności naszego kraju jako miejsca do inwestowania. Szczególnie wysoką dynamikę notuje się w produkcji przemysłowej, budownictwie, obrotach handlu wewnętrznego i zagranicznego oraz działalności usługowej. Zwiększającej się aktywności gospodarczej towarzyszą m.in.: wysoka wydajność pracy, bardzo dobre wyniki finansowania przedsiębiorstw, poprawa na rynku pracy, zmniejszenie nierównowagi wewnętrznej, ale jednocześnie coraz wyższa presja na wzrost wynagrodzeń, zwiększająca się inflacja, strukturalne niedostosowanie podaży do popytu na pracę oraz brak zdecydowanych działań reformujących finanse publiczne.

Wzrost produkcji przemysłowej i PKB

W 2006 r. produkcja przemysłowa była o 11,3% wyższa niż przed rokiem, przy czym szczególnie dynamicznie rozwijała się produkcja działów eksportowych, takich jak sprzęt RTV i urządzenia telekomunikacyjne (wzrost o 45%), przemysł motoryzacyjny (wzrost o 22%), instrumenty medyczne, precyzyjne

i optyczne (wzrost o 21%), wyroby z metali (wzrost o 18%), maszyny i urządzenia (wzrost o 14%). Najwyższy wzrost (o 30%) odnotowano w przedsiębiorstwach produkujących trwałe dobra konsumpcyjne i dobra inwestycyjne (o 18%).

Na szczególną uwagę zasługują postępujące w przemyśle zmiany jakościowe. Tempo wzrostu wydajności pracy (9,4%) zdecydowanie wyprzedziło wzrost przeciętnych realnych wynagrodzeń (5,1%), a dynamika działów i grup wytwarzających produkty uznawane za nośniki postępu technicznego była prawie dwukrotnie wyższa od przeciętnej całego przemysłu. Wpływa to na spadek jednostkowych kosztów produkcji i bardziej nowoczesną ofertę towarową, co sprzyja poprawie konkurencyjności polskiego eksportu i jest czynnikiem ograniczającym import.

Dynamika produkcji przemysłowej należy – obok obserwowanej w Czechach i Słowacji – do najwyższej w Unii Europejskiej. Wzrost tej produkcji w Polsce był ponad 3,5-krotnie wyższy od przeciętnej unijnej.

W tempie jeszcze większym niż przemysł rośnie produkcja w budownictwie. Jest to obecnie najszybciej rozwijający się sektor gospodarki. W 2006 r. wzrost produkcji budowlano-montażowej wyniósł 12% . Silne przyspieszenie notuje się zarówno w robotach o charakterze inwestycyjnym, jak i remontowym.

Zarówno w przemyśle, jak i w budownictwie optymistycznie kształtują się wskaźniki „klimatu" koniunktury. Prognozy wskazują na możliwość rozszerzenia portfela zamówień oraz produkcji. Wśród barier ograniczających bieżącą działalność przedsiębiorstw coraz częściej wymieniany jest niedobór wykwalifikowanych pracowników, a bardzo rzadko niedostateczny popyt.

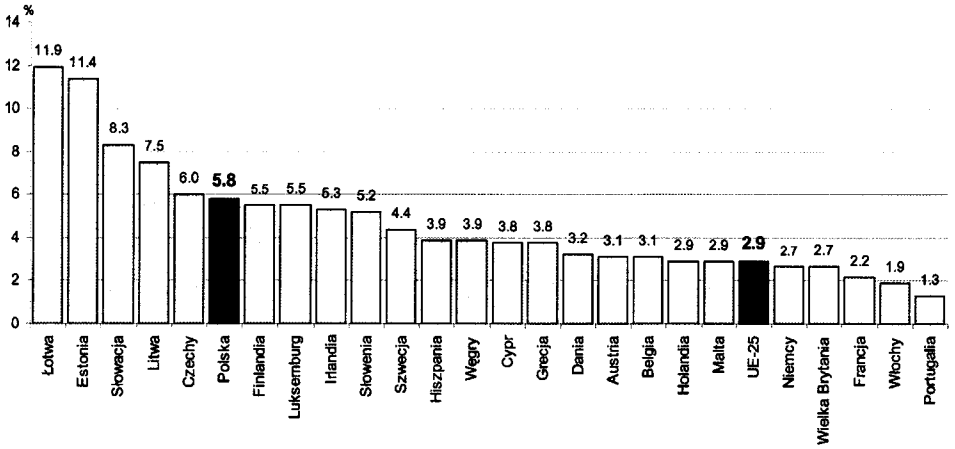
W 2006 r. produkt krajowy brutto zwiększył się o 5,8% i był to wzrost nienotowany od dziewięciu lat.

Tempo rozwoju naszego kraju było nieco większe od tempa ogólnoświatowego (około 5%), ale w porównaniu z krajami Unii Europejskiej rozwijaliśmy się znacznie szybciej. Wzrost PKB tego rejonu wyniósł 2,9%, przy czym podobnie jak w 2005 r. największy uzyskały kraje bałtyckie oraz Czechy i Słowacja.

Pozytywnym symptomem u nas jest, utrzymująca się drugi kolejny rok, coraz wyższa dynamika PKB. W rezultacie, o ile w pierwszym kwartale 2005 r. wzrost gospodarczy wynosił zaledwie 2,4%, to w czwartym kwartale 2006 r. aż 6,4%.

Rysunek 1

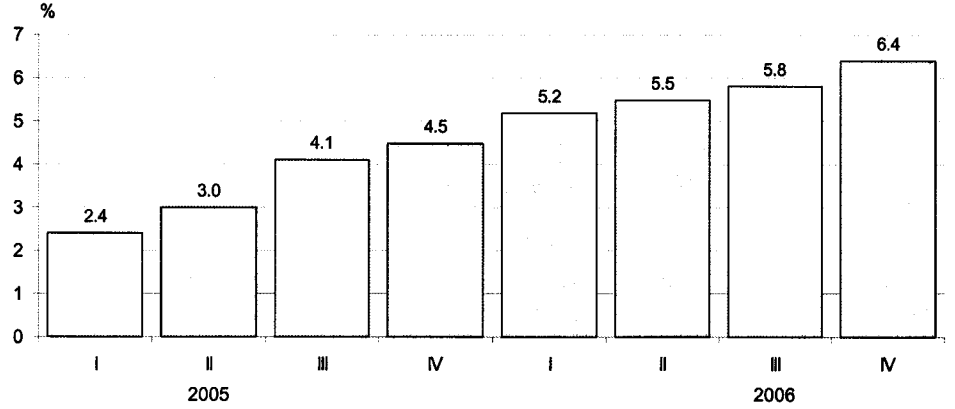
Tempo wzrostu PKB w krajach Unii Europejskiej w 2006 r.



Źródło: Eurostat.

Rysunek 2

Tempo wzrostu PKB
(analogiczny kwartał poprzedniego roku = 100)



Źródło: GUS.

Zmiana czynników wzrostu

O ile w 2005 r. głównym czynnikiem dynamizującym polską gospodarkę był eksport, to obecnie rolę tę przejmuje popyt krajowy, zarówno konsumpcyjny, jak i inwestycyjny (saldo handlowe z zagranicą przestaje być czynnikiem zwiększającym tempo wzrostu PKB). Wzrost spożycia indywidualnego przekroczył w ubiegłym roku 5% i był wyższy niż w okresie boomu akcesyjnego. Zwiększenie konsumpcji nastąpiło w warunkach wyraźnej poprawy sytuacji dochodowej gospodarstw domowych, wynikającej głównie z:

– szybko powiększającego się funduszu wynagrodzeń, na co składał się wzrost zatrudnienia i średniej płacy; w 2006 r. zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw było o 3% większe niż przed rokiem, a przeciętne miesięczne wynagrodzenie o 5,1%; po uwzględnieniu inflacji oznacza to, że siła nabywcza funduszu płac wzrosła w tym sektorze o około 7%, tj. w tempie zbliżonym do obserwowanego ostatnio w 1997 r.; nie stwarzało to dotychczas nadmiernej presji inflacyjnej, gdyż dynamika wynagrodzeń we wszystkich rodzajach działalności nie przekraczała dynamiki wydajności pracy, a w przemyśle przetwórczym była wyraźnie niższa;

– waloryzacji świadczeń społecznych; w 2006 r. wzrost przeciętnej emerytury i renty pracowniczej wyniósł realnie 6,2%;

– wysokich zysków z działalności gospodarczej (kolejny rok bardzo dobrych wyników finansowych firm; wygospodarowały one dodatni wynik finansowy netto, o 27% większy niż w analogicznym okresie 2005 r.);

– poprawy sytuacji na rynku pracy (spadek liczby bezrobotnych o około 460 tys.);

– rosnącego zapotrzebowania na kredyty; w końcu grudnia zadłużenie gospodarstw domowych w bankach z tytułu kredytów i pożyczek osiągnęło 188,5 mld zł i było o 33,4% wyższe niż w grudniu 2005 r.;

– wypłat transferów unijnych dla rolników; w 2006 r. gospodarstwa rolne, tylko z dopłat bezpośrednich otrzymały 10 mld zł;

– wielomiliardowych kwot pozyskanych w wyniku emigracji zarobkowej.

Przyspieszenie popytu konsumpcyjnego znajduje odzwierciedlenie w sprzedaży detalicznej, która w porównaniu z 2005 r. zwiększyła się o ok. 8 %, w tym sprzedaż mebli, sprzętu RTV i AGD aż o 21% oraz samochodów i sprzętu motoryzacyjnego o 18%, a więc towarów o niskiej dynamice cen.

Pozytywne oceny przyszłej sytuacji ekonomicznej gospodarstw domowych (m.in. zmniejszenie obaw przed bezrobociem i oczekiwany, dalszy wzrost realnych wynagrodzeń) wpływają na wysoki poziom optymizmu konsumentów i możliwość utrzymania się w kolejnych miesiącach wysokiej dynamiki spożycia.

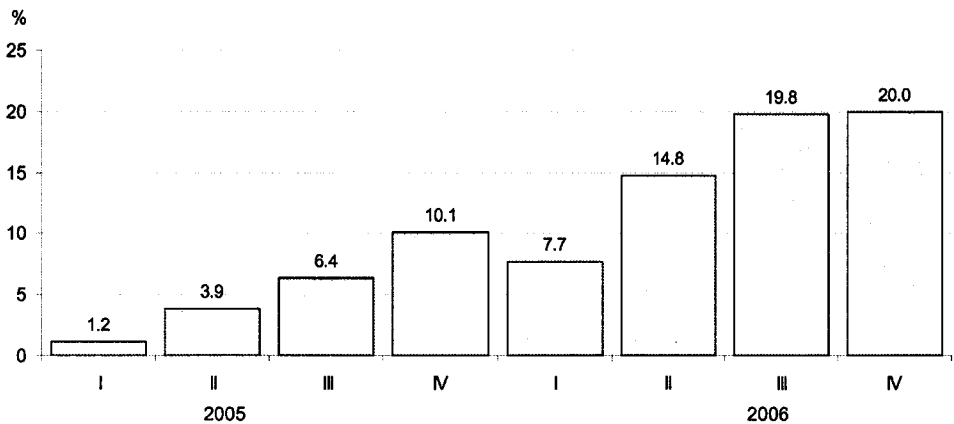
Zdecydowane ożywienie aktywności inwestycyjnej

Wzrasta dynamika procesów inwestycyjnych. Brakuje jeszcze szczegółowych danych GUS, ale wiele wskazuje na to, że skłonność do inwestowania dotyczy coraz większej liczby podmiotów, bez względu na ich wielkość czy profil produkcyjny lub usługowy. Świadczą o tym zmiany w tempie wzrostu nakładów brutto na środki trwałe, a także informacje o funkcjonowaniu dużych przedsiębiorstw, które kreują ponad połowę wszystkich nakładów inwestycyjnych.

Po spadku nakładów brutto na środki trwałe w latach 2001–2003 łącznie o ponad 15,5%, w 2004 r. odnotowano ich wzrost o 6,4%, a w 2005 r. o 6,5%. Kolejne umacnianie się trendów wzrostowych przyniósł ubiegły rok. W porównaniu z 2005 r. tempo wzrostu tych nakładów – podobnie jak produktu krajowego brutto – było z kwartału na kwartał coraz szybsze.

Rysunek 3

Wzrost nakładów brutto na środki trwałe (analogiczny kwartał poprzedniego roku = 100)

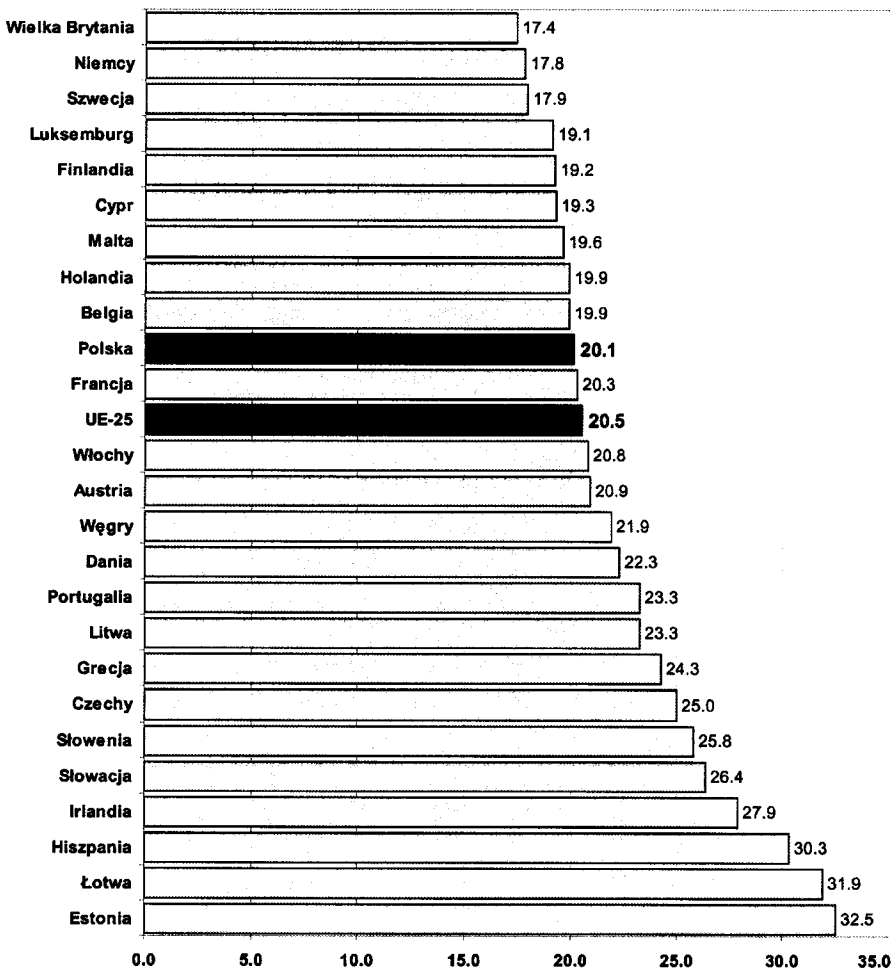


Źródło: GUS, IV kw. 2006 r., szacunek autora.

W rezultacie, w skali całego roku nakłady te były o 16,7% wyższe niż w 2005 r., czego nie obserwowano od 1997 r., który był rokiem boomu inwestycyjnego. Pozwoliło to na poprawę stopy inwestycji (liczonej jako relacja nakładów brutto na środki trwałe do PKB) z 18,2% w 2005 r. do 20,1% w 2006 r. Rok 2007 może być równie pomyślny dla inwestorów. Przy tempie wzrostu nakładów brutto na

Rysunek 4

Relacja nakładów brutto na środki trwałe do PKB w krajach Unii Europejskiej w 2006 r. (w %)



Źródło: Eurostat, dla Polski GUS.

środki trwałe wynoszącym około 11-12%, tj. ponad dwukrotnie wyższym niż PKB, stopa inwestycji zbliżyć się może do 22%. Dla porównania najwyższy jej poziom w naszym kraju (24,4%) miał miejsce w 1999 r., a aktualnie najkorzystniejsze pod tym względem relacje osiągają: Estonia (ponad 32,5%), Łotwa (prawie 32%), Hiszpania (ponad 30%) oraz Irlandia (prawie 28%).

Wzrastającą skłonność do inwestowania potwierdzają dane o inwestycjach dużych przedsiębiorstw (zatrudniających powyżej 49 osób). W 2006 r., w porównaniu z 2005 r., nakłady tych podmiotów wzrosły o 19,2%, wobec tylko 8,1% w 2005 r. Przedsiębiorstwa przeznaczały pieniądze na inwestycje nie tylko chętniej niż w ubiegłym roku, ale też bardziej efektywnie. Szczególnie wysoko, bo o 25,6%, wzrosły wydatki na zakup maszyn i urządzeń technicznych oraz środków transportu. Stanowią one obecnie już 65% ogólnych środków przeznaczanych przez firmy na inwestycje. Nakłady na budynki i budowle zwiększyły się natomiast o 8,1%. Zmiany w strukturze rzeczowej inwestycji i ich wysoka dynamika sprzyjają unowocześnieniu mocy wytwórczych, obniżaniu kosztów własnych i wzrostowi produktywności, a w rezultacie poprawie konkurencyjności firm, służąc obronie lub wzmocnieniu pozycji na rynku (często decyzje inwestycyjne jednych podmiotów wymuszają inwestycje konkurentów).

Mamy więc aktualnie do czynienia z długo oczekiwanym, silnym impulsem inwestycyjnym, zwiastującym umocnienie trendów wzrostowych w gospodarce.

Coraz większą rolę w kreowaniu działalności prorozwojowej odgrywa transfer kapitału zagranicznego w formie inwestycji bezpośrednich (od początku transformacji do końca 2006 r. łączna ich wartość przekroczy 100 mld USD). Notuje się rosnące zainteresowanie naszym krajem, zarówno ze strony zagranicznych koncernów, jak też małych i średnich przedsiębiorstw. Znacznie lepiej niż przed akcesją do UE oceniana jest Polska jako miejsce potencjalnych inwestycji. Wyniki niektórych badań wskazują, że w 2006 r. kraj nasz zajął piątą w świecie pozycję (po USA, Chinach, Niemczech i Indiach) wśród krajów uznawanych za korzystne miejsce dla bezpośrednich inwestycji zagranicznych. W tym rankingu wyprzedziliśmy m.in. takie potęgi gospodarcze, jak: Wielka Brytania, Japonia czy Francja.

Naszym atutem jest przede wszystkim: korzystne położenie, wielkość rynku, ciągle jeszcze względnie tania siła robocza, kwalifikacje pracowników, dostępność miejsca, koszt ziemi oraz możliwość redukcji kosztów produkcji. Inwestorów natomiast odstrasza m.in.: słaba infrastruktura, restrykcyjne przepisy prawa pracy, uregulowania dotyczące podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej, wysokie obciążenia kosztów pracy. Ten ostatni czynnik jest teraz szczególnie wnikliwie analizowany ze względu na duży wpływ na koszty funkcjonowania firm. Nie maleje bowiem tzw. klin podatkowy, będący różnicą między kosztami pracy, ponoszonymi przez pracodawcę, a wynagrodzeniem netto, jakie

otrzymuje pracownik. OECD szacuje, że w Polsce na ZUS, Narodowy Fundusz Zdrowia i podatki firmy muszą oddawać około 44% kwoty przeznaczonej na płace.

Pod względem napływu kapitału zagranicznego do Polski wyniki ostatnich trzech lat generalnie należy ocenić pozytywnie. Napływ w wysokości 12,9 mld USD w 2004 r., 9,6 mld USD w 2005 r. i aż 14,7 mld USD w 2006 r. jest ponad 2,5-krotnie wyższy niż w poprzednich trzech latach. Pomimo to jest on niewystarczający dla unowocześnienia i szybkiego rozwoju polskiej gospodarki, a w rezultacie przyspieszenia procesu konwergencji. Na tle świata skumulowana wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce wygląda skromnie – według danych UNCTAD – w 2005 r. stanowiła ona zaledwie 0,9% wartości BIZ na świecie. Potwierdzają to również wskaźniki wyliczone *per capita*. Pod tym względem wyprzedzają nas prawie wszystkie kraje UE-25. W 2005 r. na jednego mieszkańca przypadało w Polsce 2446 USD do tej pory pozyskanych inwestycji. Spośród nowych krajów członkowskich największe zdolności do absorpcji obcego kapitału, poza Maltą i Cyprem, wykazują: Estonia (9548 USD *per capita* w końcu 2005 r.), Węgry (6125 USD), Czechy (5800 USD). Podkreślić również należy, że w ostatnich latach coraz większe zainteresowanie inwestorów zagranicznych budzą inne kraje naszego regionu, w tym Bułgaria i Rumunia, które niedawno stały się członkami UE. Wyraźnie wzrasta także zaangażowanie kapitału światowego w Rosji. Wartość BIZ w tym kraju w 2005 r. wyniosła 14,6 mld USD, podczas gdy w latach 2000–2001 nie przekraczała średnio rocznie 2,7 mld USD.

Przyspieszenie inwestycyjne w Polsce wynika z optymistycznej oceny przez przedsiębiorców perspektyw kształtowania się popytu na rynku krajowym i możliwości dalszej dynamizacji eksportu. Popyt krajowy, który w 2006 r. był o 5,9% większy niż w 2005 r., w bieżącym roku może zwiększyć się, co najmniej o dalsze 6%. Również perspektywy możliwości eksportowych są wyraźnie lepsze od wcześniej określanych. Według danych OECD, PKB krajów strefy euro, do których przeznaczamy ponad 50% naszej oferty towarowej, w 2006 r. zwiększył się o 2,4%, w bieżącym wzrośnie o 2,3%, a w 2008 r. o 2,4%. Wyraźną poprawę koniunktury obserwuje się w Niemczech, które są naszym głównym partnerem handlowym. Wzrost gospodarczy tego kraju przyspieszył w 2006 r. do 2,7% i będzie niewiele niższy w latach następnych. Wysoki poziom optymizmu nie tylko niemieckich konsumentów pozwala przewidywać, że zapotrzebowanie na produkty importowane z Polski może wzrastać.

Czynnikiem sprzyjającym inwestowaniu jest wysoka nadwyżka finansowa firm. Wartość ich aktywów (depozyty bankowe, fundusze inwestycyjne, obligacje oraz bony skarbowe i inne) zdecydowanie przekracza potrzeby wynikające z obsługi wydatków inwestycyjnych. Co więcej, wynik finansowy netto, uzyskany w 2006 r. przez duże przedsiębiorstwa (69,8 mld zł) był zaledwie o 14% niższy

niż nakłady inwestycyjne poniesione w tym okresie (81,2 mld zł), podczas gdy w optymalnej strukturze finansowania inwestycji środki własne stanowić powinny jedynie około 1/3 nakładów. Zwraca jednak uwagę, że w ostatnich miesiącach firmy coraz chętniej sięgają po kredyt bankowy, w tym także na cele prorozwojowe. W końcu grudnia zadłużenie ich w systemie bankowym wyniosło 143,3 mld zł i było o 18,3 mld zł, tj. o 14,6% większe niż 12 miesięcy temu. Rośnie jednocześnie wykorzystanie kredytów zagranicznych. Obecnie banki, w walce o klientów, bardziej łagodnie oceniają ich zdolności kredytowe, wydłużają okres kredytowania i zmniejszają marżę.

Duże oczekiwania towarzyszą wspieraniu inwestycji poprzez absorpcję środków pomocowych UE. Dotychczas jednak z tej formy pomocy skorzystało mało firm. Jak wynika z danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, kwota środków wypłaconych do końca grudnia 2006 r. z funduszy strukturalnych osiągnęła tylko 24% całej alokacji dostępnej na lata 2004–2006. Polska znalazła się na piątym miejscu pod względem wykorzystania tych funduszy wśród dziesięciu nowych państw członkowskich. Do tej pory o dofinansowanie występował co drugi przedsiębiorca z 1,4 mln aktywnie działających w naszym kraju. Otrzymał je – co dziesiąty. Co prawda termin wykorzystania środków z tej alokacji upływa z końcem 2008 r., ale by poprawić absorpcję funduszy UE konieczne jest usprawnienie systemu administracyjno-prawnego związanego z dostępem do tych funduszy.

Oceniając przyszłą dynamikę procesów inwestycyjnych należy uwzględnić, że znaczny odsetek przedsiębiorstw sfinalizował ukierunkowane w tym zakresie przedsięwzięcia w okresie przedakcesyjnym i bezpośrednio po akcesji. Takim spektakularnym przykładem bardzo dużych zmian w tempie inwestowania jest przemysł spożywczy. W latach 2003–2004 zrealizowane tam nakłady wzrosły prawie 1,7-krotnie, natomiast w 2005r. zmniejszyły się o 9 %, ale w ciągu ubiegłego roku wzrosły o 8,9%. Są jednak działy przemysłu, w których intensyfikacja procesów inwestycyjnych utrzymuje się na wysokim poziomie od wielu lat. Wymienić tu należy przede wszystkim produkcję wyrobów z metali, na którą w latach 2003–2006 nakłady inwestycyjne zwiększyły się ponad trzykrotnie, a także przemysł wyrobów gumowych i z tworzyw sztucznych (wzrost około dwuipółkrotny). Koniunktura na rynkach światowych i krajowym spowodowała, że wysokie tempo inwestowania utrzymuje się także w przemysłach surowcowo-energetycznych: hutniczym (prawie czteroipółkrotny wzrost w tym okresie) i w górnictwie (wzrost półtorakrotny).

W najbliższych kilkunastu miesiącach można liczyć na umacnianie się wzrostowych trendów inwestowania, o czym świadczą m.in.: wysoki wzrost wartości kosztorysowych rozpoczętych zadań (w końcu 2006 r. o 25%) oraz to, że produkcja w firmach wytwarzających dobra inwestycyjne rośnie znacznie szybciej niż

całego przemysłu, a dynamika importu dóbr jest coraz większa. Notuje się jednocześnie bardzo wysoki, a przy tym wzrastający, stopień wykorzystania mocy produkcyjnych, wynoszący w przemyśle przetwórczym 79%, a w budownictwie 83%.

Na utrzymanie wysokiego tempa inwestycji wpływać będą czynniki koniunkturalne, strukturalne oraz instytucjonalne, które określają klimat dla działalności prorozwojowej. Klimat ten zależy głównie od perspektyw finansów publicznych, w tym obciążeń fiskalnych, skuteczności ochrony praw własności i egzekwowania umów, przepisów ograniczających wolność gospodarczą, jakości i zasięgu infrastruktury gospodarczej, a także kosztu i jakości kapitału ludzkiego.

Nadal wysokie obroty handlu zagranicznego

Czwarty, kolejny rok utrzymywało się dwucyfrowe tempo wzrostu wymiany handlowej z zagranicą, świadczące o coraz wyższym stopniu otwartości gospodarki. Stopień ten liczony jako relacja obrotów handlowych do PKB osiągnął w 2006 r. prawie 70%, podczas gdy w 2001 r. wynosił 45%, a w 2003 r. 56% .

Jednocześnie niskie było ujemne saldo towarowe i płatnicze. Nie potwierdziły się wyrażane przed akcesją obawy przed otwarciem granic na rozszerzoną konkurencję i zalewem towarami importowanymi, szczególnie spożywczymi. Przeciwnie – członkowstwo w UE zapewniło Polsce lepszą ochronę przed importem z krajów trzecich, a otwarcie granic i ostateczne zniesienie barier celnych wewnątrz Wspólnoty ułatwiło polskim producentom i handlowcom dostęp do jej rynków i obniżyło koszty transakcyjne. Również wahania kursu złotego (z tendencją do postępującej aprecjacji), wysokie ceny paliw płynnych i wzrost kosztów osobowych nie stanowią dotychczas bariery dla eksporterów. Szukają oni możliwości poprawy rentowności produkcji, m.in. przez działania restrukturyzacyjne i dalszą redukcję kosztów. Polskie firmy coraz lepiej sobie radzą nawet na rynkach przeżywających spadek koniunktury.

W 2006 r. eksport liczony w euro (w ujęciu rzeczowym) zwiększył się o 22,6% (w 2005 r. o 19,6%), natomiast import o 23,2% (w 2005 r. o 13,8%). Dynamika obrotów była wyraźnie wyższa od średniej w innych krajach UE-25. Ujemne saldo osiągnęło prawie 12,5 mld euro, a jego relacja do obrotów – podobnie jak w 2005 r. – nie przekroczyła 7%, wobec 21% w 2000 r. i 12% w 2003 r., co świadczy o równoważeniu obrotów handlowych.

Tę zmianę jakościową należy wiązać ze zwiększaniem się konkurencyjności gospodarki. Sytuacja jest tym bardziej korzystna, że utrzymuje się bardzo duże tempo wzrostu eksportu towarów wysoko przetworzonych, zwłaszcza maszyn, urządzeń i sprzętu transportowego oraz wyrobów przemysłu chemicznego. Ich udział w całym eksporcie sięga już 50 %.

Wysokie obroty handlu zagranicznego realizowano w warunkach niekorzystnego układu cen. W 2006 r. ceny transakcyjne towarów eksportowanych były o 2% wyższe niż w 2005 r., a importowanych o 3%. W rezultacie wskaźnik *terms of trade* wyniósł 98, w tym w wymianie z krajami UE – 99,5. Natomiast wzrost cen paliw spowodował znaczne pogorszenie warunków wymiany handlowej z krajami Europy Środkowej i Wschodniej (wskaźnik cen – 86).

Rośnie znaczenie eksportu rolnego. W 2006 r. eksport produktów rolno-spożywczych wzrósł o 18%, a udział jego w ogólnym eksporcie stanowił 9,5% wpływów z całego eksportu. Mimo to udział ten jest niższy niż w wielu krajach UE (np. w Danii w 2005 r. wynosił 19%, a w Hiszpanii 14%). Coraz większe jest dodatnie saldo obrotów tymi produktami. W ubiegłym roku osiągnęło ono 2,1 mld euro wobec 1,7 mld euro w 2005 r. W strukturze geograficznej handlu zagranicznego najkorzystniejszą sytuację obserwowano w wymianie z krajami UE. Drugi, kolejny rok notowane tam było dodatnie saldo tej wymiany. W 2006 r. osiągnęło ono 4,8 mld euro, wobec 2,3 mld euro w 2005 r. i deficytu 1,4 mld euro w 2004 r.

Najszybciej wzrosła wymiana towarowa z krajami rozwijającymi się (obroty o 35,8%, w tym eksport o 16,8%) i z krajami Europy Środkowej i Wschodniej (odpowiednio o 32,2,% i 31,5%). Wymianę tę jednak cechuje najwyższy stopień niezrównoważenia. Ujemne saldo obrotów z tymi dwiema grupami krajów osiągnęło 15,3 mld euro wobec 9,9 mld euro przed rokiem. Decydujący wpływ na sytuację w handlu z pierwszą grupą krajów ma wymiana z Chinami, a z drugą – z Rosją. Obroty z Rosją wyniosły 13,5 mld euro (podczas gdy z Niemcami 47,6 mld euro). Pozostała ona głównym dostawcą ropy naftowej i gazu ziemnego i stąd m.in. wartość zakupów w tym kraju prawie 2,6-krotnie przewyższa sprzedaż na ten rynek. Deficyt wyniósł prawie 6 mld euro i był o 1,9 mld euro, tj. o około 47,8% większy niż w 2005 r. Trzeba się liczyć z pogorszeniem tego wyniku w wypadku dalszej blokady polskiego eksportu artykułów spożywczych i wzrostu cen paliw.

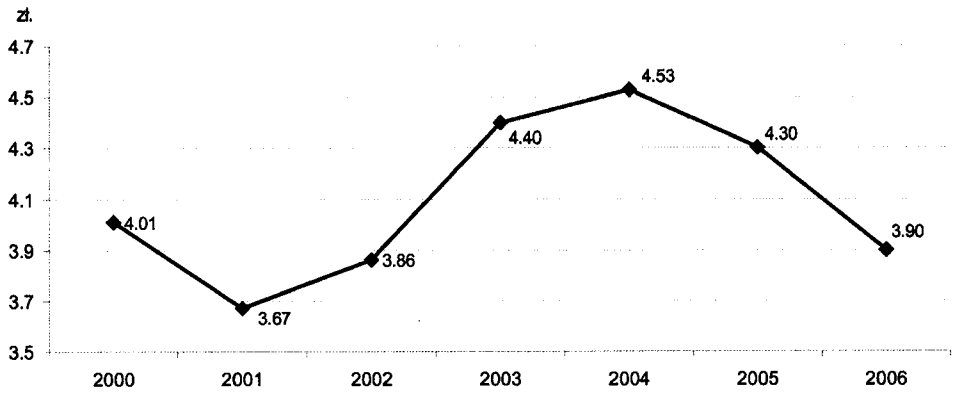
Szybko rosnące wpływy z eksportu towarów, a także dodatnie saldo transferów (napływ środków pomocowych z funduszy unijnych, jak i transfery zarobków osób zatrudnionych za granicą) i usług przyczyniają się do niskiego deficytu obrotów bieżących bilansu płatniczego: jego relacja do PKB wyniosła w końcu 2006 r. 2,1% i pozostawała na bezpiecznym poziomie, chociaż była wyższa niż w 2005 r. (1,7%). Utrzymywała się więc niska nierównowaga zewnętrzna kraju. Nierównowaga ta jest w Polsce znacznie mniejsza niż w wielu krajach członkowskich UE. Na przykład na Łotwie deficyt na rachunku bieżącym w stosunku do PKB zbliża się do 24%, co jest europejskim rekordem, na Litwie wynosi 11,5%, a na Węgrzech, w Estonii, Bułgarii i Rumunii przekracza 10%.

Złoty coraz mocniejszy

Nasza waluta umocniła się zarówno w stosunku do euro, jak i dolara, ale skala aprecjacji i jej wahania były mniejsze niż w 2005 r. Licząc średniorocznym kursem, złoty w relacji do euro zyskał na wartości 3,2%, a do dolara 4,1%, podczas gdy w 2005 r., w porównaniu z obiema walutami, notowano aprecjację przekraczającą 11%.

Rysunek 5

Średni roczny kurs PLN do EUR



Źródło: GUS.

Na umacnianie się złotego miały wpływ m.in.: bezpieczny poziom ujemnego salda na rachunku obrotów bieżących, napływ inwestycji bezpośrednich, środki pomocowe UE, transfery od Polaków pracujących za granicą, natomiast na deprecjację: zmniejszenie dysparytetu nominalnych stóp procentowych (spadek stóp procentowych w Polsce, przy ich wzroście w Europejskim Banku Centralnym i Stanach Zjednoczonych).

Mimo suszy niezła sytuacja w rolnictwie

Susza, jaka dotknęła prawie wszystkie rejony kraju, spowodowała bardzo duże straty w produkcji roślinnej. Na podstawie wynikowego szacunku plonów i zbiorów głównych ziemiopłodów ocenia się, że zbiory zbóż były o ponad 19% niższe

od uzyskanych w 2005 r., ziemniaków o 13,4%, buraków cukrowych o 9,7%, a warzyw gruntowych o 7,9%. Spowodowało to znaczący wzrost cen tych produktów. Jednocześnie, ze względu na zwiększoną podaż i ograniczone możliwości zbytu, szybko obniżały się ceny zbytu większości produktów pochodzenia zwierzęcego, co prowadziło do pogarszania się relacji cenowych między produkcją roślinną a zwierzęcą i obniżenia opłacalności, głównie chowu trzody chlewnej. Generalnie jednak układ cen był dla rolników korzystny. Ze względu na wyższą dynamikę cen produktów rolnych sprzedawanych przez rolników niż cen towarów i usług przez nich nabywanych, wskaźnik „nożyc cen" wyniósł 102,9, wobec 96 w 2005 r.

Szacunki wskazują, że w 2006 r. produkcja roślinna mogła być o ok. 7% niższa niż w poprzednim roku, zaś zwierzęca o 3% wyższa. W rezultacie globalna produkcja rolnicza była o ok. 2% niższa od osiągniętej w 2005 r. W 2007 r. spodziewać się można odmiennych zmian dynamiki tej produkcji. Przy przeciętnych warunkach agrometeorologicznych produkcja roślinna może być znacznie wyższa niż w 2006 r. Natomiast ograniczenie pogłowia trzody chlewnej będzie czynnikiem decydującym o ukształtowaniu się produkcji zwierzęcej na poziomie zbliżonym do 2006 r.

Inflacja pod kontrolą

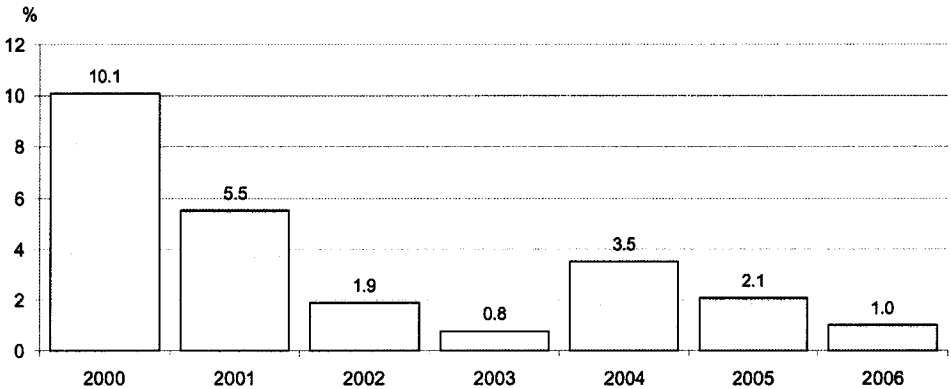
Pomimo zwyżki cen surowców, w tym paliw płynnych, skutków suszy, a także presji na wzrost wynagrodzeń, inflacja utrzymywała się na niskim poziomie. Średnie roczne tempo jej wzrostu wyniosło 1% i było niższe zarówno od notowanego w 2005 r. (2,1%), jak i założonego w ustawie budżetowej (1,5%).

W grudniu ceny towarów i usług konsumpcyjnych przewyższyły poziom 2005 r. o 1,4%, kształtując się nieznacznie poniżej dolnej granicy celu inflacyjnego, określonego przez Radę Polityki Pieniężnej (1,5-3,5%). Obniżyły się ceny transportu, a przede wszystkim odzieży i obuwia oraz sprzętu elektronicznego, czyli towarów w znacznej części importowanych z krajów o niskich kosztach produkcji. Najbardziej natomiast zdrożały mieszkania.

Inflacja w naszym kraju należy do najniższej w Europie. Podobny jak u nas wzrost cen notowany jest tylko w Finlandii i w Szwecji. Od marca 2006 r. inflacja w Polsce jest uwzględniana przy obliczaniu wartości referencyjnej kryterium inflacyjnego dla krajów UE. Zwrócić jednak należy uwagę, że w I kwartale 2006 r. dwunastomiesięczny wskaźnik cen wynosił w naszym kraju tylko 0,6%. Niepokojący dla przyszłych procesów inflacyjnych jest coraz większy wzrost cen producentów. W grudniu ceny produkcji sprzedanej przemysłu przewyższały poziom poprzedniego roku o 2,8%, a budowlano-montażowej o 4,3%.

Rysunek 6

Średnia roczna inflacja



Źródło: GUS.

Systematyczny spadek inflacji oraz perspektywy jej stabilizacji w dłuższym okresie spowodowały, że na początku 2006 r. Rada Polityki Pieniężnej zredukowała dwukrotnie stopy procentowe (łącznie o 0,5 punktu procentowego). Podstawowa stopa procentowa operacji otwartego rynku (referencyjna), za pomocą której NBP oddziałuje na oprocentowanie kredytów i depozytów w bankach komercyjnych, wynosiła w końcu 2006 r. 4%, wobec 4,5% w 2005 r. i 6,5% w 2004 r.

Rekordowe wyniki finansowe przedsiębiorstw

Poprawa koniunktury oraz działania restrukturyzacyjne, wdrażane przez przedsiębiorstwa, w połączeniu z decyzjami łagodzącymi politykę pieniężną (pięciokrotne obniżki stóp procentowych w 2005 r. i dwukrotne w 2006 r.) i niską inflacją korzystnie wpływają na funkcjonowanie podmiotów gospodarczych. Wyrazem tego jest rekordowy poziom wskaźników efektywności ekonomicznej. W 2006 r. wskaźnik rentowności obrotu brutto wyniósł 5,8%, rentowności obrotu netto – 4,7%, a płynności finansowej pierwszego stopnia – 35,1%, wobec 20% uznawanych przez banki za bezpieczny i pożądany. Wszystkie podstawowe wskaźniki ukształtowały się znacznie korzystniej niż w 2005 r. Przedsiębiorstwa dysponują zdecydowanie wyższą niż w latach poprzednich kwotą wolnych środków.

Znajduje to wyraz w szybkim wzroście ich depozytów, przy umiarkowanym zapotrzebowaniu na kredyty. W końcu grudnia ubiegłego roku relacja depozytów do kredytów osiągnęła 87%, wobec 80% rok wcześniej i 70% przed dwoma laty.

Rok rekordów na giełdzie papierów wartościowych

Rok 2006 był najlepszy w historii naszej giełdy. Sprzyjająca koniunktura, coraz niższy poziom stóp procentowych, rekordowe wyniki finansowe przedsiębiorstw (w tym spółek giełdowych), dalszy wzrost zainteresowania giełdą zagranicznych oraz krajowych inwestorów instytucjonalnych i indywidualnych prowadziły do umocnienia się roli rynku kapitałowego jako mechanizmu alokacji zasobów finansowych.

Odnotowano najwyższe w historii obroty, które na rynku akcji, we wszystkich systemach notowań wyniosły 334,5 mld zł, wobec 191,1 mld zł w 2005 r. (wzrost o ponad 75%). Indeksy giełdowe przekraczały kolejne, najwyższe poziomy. W porównaniu z grudniem 2005 r. WIG zwiększył się o 41,6%. Rekordowo wysoka była również rynkowa wartość (kapitalizacja) spółek, osiągając w końcu roku 634 mld zł, co oznaczało wzrost o 47% w porównaniu z 2005 r. Tak wyraźny wzrost kapitalizacji wynikał zarówno ze zwiększenia liczby spółek, jak i rosnącej wartości ich akcji. W relacji do PKB kapitalizacja stanowiła już około 60% wobec 44% w 2005 r. i tylko 20% w 2003 r.

Zdecydowana poprawa na rynku pracy

Wzrostowi gospodarczemu towarzyszy systematyczny przyrost nowych miejsc pracy i spadek bezrobocia. Według danych BAEL, w czwartym kwartale 2006 r., w gospodarce narodowej pracowało o 521 tys. osób, tj. o 3,6% więcej niż przed rokiem, co oznaczało największy wzrost od początku lat dziewięćdziesiątych. Złożył się na to przyrost pracujących w usługach (o 409 tys.) i w przemyśle (o 317 tys.), przy spadku ich liczby w rolnictwie (o 203 tys.). W rezultacie – uwzględniając także emigrację zarobkową – liczba osób poszukujących pracy wyniosła 2,1 mln i obniżyła się o 817 tys. Stopa bezrobocia, która rok wcześniej osiągnęła 16,7%, zmalała do 12,2%. W porównaniu z 2002 r., tj. rokiem najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy, bezrobocie zmniejszyło się o ponad 1,2 mln.

Poprawę potwierdzają także urzędy pracy, według których stopa bezrobocia wynosząca w grudniu 2005 r. 17,6%, w końcu ubiegłego roku obniżyła się do 14,9%.

Mimo tych korzystnych tendencji, w Polsce nadal notuje się najwyższe bezrobocie w Unii Europejskiej, gdzie średnia stopa bezrobocia nie przekracza 8%. Porównując sytuację na rynku pracy w Polsce i w innych krajach unijnych trzeba jednak wziąć pod uwagę, że w rzeczywistości w naszym kraju bezrobocie jest o jedną trzecią mniejsze niż wskazują jego oficjalne statystyki. Szybko rośnie odsetek pracodawców stwierdzających, że mają problemy z zatrudnieniem. Główną przyczyną jest brak kandydatów z odpowiednimi kwalifikacjami. Z badań koniunktury przeprowadzonej przez GUS wynika, że w budownictwie niedobór wykwalifikowanych pracowników deklarowało, w grudniu 2006 r., 52% pracodawców (wobec 21% przed rokiem), natomiast w przemyśle 23% (wobec 14%). Żeby zatrzymać najlepszych pracowników lub zatrudnić nowych, ponad połowa firm zamierza w 2007 r. zwiększyć wynagrodzenia. Presja płacowa, związana z brakami zatrudnienia będzie się szybko powiększać. O fikcji dużego bezrobocia świadczy to, że większość bezrobotnych pracuje na czarno lub nie zamierza podjąć pracy, pozorując szukanie zatrudnienia, a rejestrują się jedynie po to, by mieć ubezpieczenie zdrowotne oraz uzyskać prawo do zasiłku dla bezrobotnych i zasiłku z pomocy społecznej. Tylko 10% bezrobotnych uczestniczy w szkoleniach albo samodzielnie zdobywa nowe umiejętności.

O tym, że rosnący popyt na pracę nie jest w pełni rekompensowany odpowiednim przyrostem jej podaży świadczy obniżenie się współczynnika aktywności zawodowej (liczonego jako udział ludności aktywnej zawodowo – pracującej i bezrobotnej – w ogólnej liczbie ludności w wieku 15 lat i więcej) z 55,2% w czwartym kwartale 2005 r. do 54,1% w czwartym kwartale 2006 r.

Nierównowaga finansowa najważniejszym problemem polskiej gospodarki

Wbrew wyraźnej poprawie koniunktury pozostaje trudna sytuacja finansów publicznych i wzrasta obciążenie gospodarki długiem publicznym, będącym pochodną wciąż wysokiego deficytu sektora rządowego i samorządowego. Ocenia się, że deficyt finansów publicznych (łącznie z kosztami reformy emerytalnej) przekroczył w 2006 r. 40 mld zł, stanowiąc 3,9% PKB. Nierównowaga finansowa wynika głównie z nieprzeprowadzenia kompleksowej reformy, wpływającej na ograniczenie wydatków budżetowych i zmianę ich struktury, a także struktury obciążeń podatkowych. Hamuje to wzrost gospodarczy i tworzenie nowych miejsc pracy. W końcu ubiegłego roku udział wydatków „sztywnych" (prawnie zdeterminowanych) w relacji do ogółu wydatków wzrósł do, nienotowanego dotychczas, poziomu 73%. Każda próba ich obniżenia wymaga zmian ustawowych, co dla większości wydatków nie jest możliwe, gdyż oznaczałoby naruszenie praw

słusznie nabytych i byłoby sprzeczne z Konstytucją. Dotyczy to np. rent, emerytur, świadczeń przedemerytalnych itp. Przykładowo, zbyt szybko, jak na nasze możliwości, rosną wydatki budżetowe związane ze świadczeniami społecznymi, w tym na cele emerytalno-rentowe. Związane jest to nie tylko ze zmianami demograficznymi (starzenie się społeczeństwa), ale wynika też z tego, że warunki korzystania z emerytur są bardzo łagodne. Liczne są też przywileje branżowe skracające aktywność zawodową. Dlatego Polska ma najmłodszych emerytów na świecie. W 2005 r. mężczyźni przechodzący na emeryturę mieli średnio 58,7 lat, a kobiety 56 lat. Mamy też najniższy w UE odsetek pracujących osób w wieku 55-64 lata. Wynosi on zaledwie 27% wobec 42,4% średnio w UE.

Obciążenie wydatkami „sztywnymi" (są one systematycznie waloryzowane) ogranicza finansowanie wydatków „elastycznych", w tym ukierunkowanych na cele prorozwojowe (nauka, oświata, badania i rozwój, infrastruktura i inne), a nawet grozi utratą części funduszy unijnych, wymagających współfinansowania ze środków krajowych. Wysoki faktyczny deficyt finansów publicznych stwarza niebezpieczeństwo jeszcze gwałtowniejszego niż dotychczas wzrostu potrzeb pożyczkowych budżetu, szybkiego powiększania się długu publicznego i narastania presji inflacyjnej. W końcu 2006 r. dług ten przekroczył 500 mld zł i w relacji do PKB stanowił 48%. Jeszcze w 2001 r. wynosił 302 mld zł, a więc w ciągu 5 lat zwiększył się o 200 mld zł, tj. o 66%. W tym czasie PKB w cenach bieżących wzrósł o 34%, tj. w tempie prawie dwukrotnie mniejszym od zadłużenia kraju.

Potrzeby pożyczkowe budżetu rosną bardzo szybko, mimo że w ostatnich czterech latach deficyt budżetu państwa był niższy od planowanego. W 2005 r. wyniosły one 38,8 mld zł, w 2006 r. ponad 40 mld zł, a w 2007 r. mogą sięgnąć 46 mld zł. Składają się na nie między innymi:

– oficjalny deficyt budżetowy,
– koszty reformy systemu emerytalnego,
– współfinansowanie zadań realizowanych z Europejskiego Funduszu Spójności.

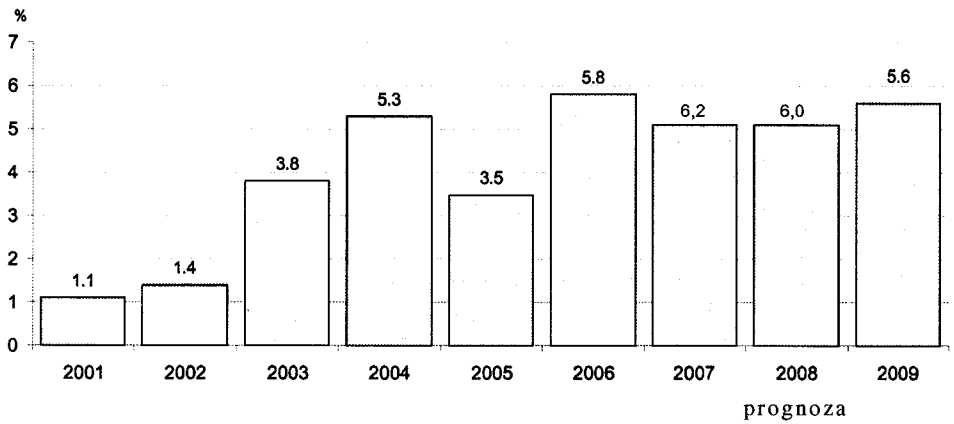
Mimo trudności budżetowych na bezpiecznym poziomie kształtują się podstawowe relacje obrazujące stopień bezpieczeństwa wewnętrznego kraju. Przede wszystkim zmniejsza się zagregowany wskaźnik nierównowagi, będący sumą stopy inflacji i bezrobocia oraz relacji potrzeb pożyczkowych budżetu państwa do PKB. Wskaźnik ten osiągnął w 2006 r. 19,8 pkt (średnia roczna inflacja – 1%, stopa bezrobocia 14,9%, relacja potrzeb pożyczkowych finansów publicznych do PKB – 3,9%), wobec 23,7 pkt. w 2005 r. i 26,4 pkt. w 2004 r.

Lata 2007–2009

Priorytetowym celem polityki gospodarczej najbliższych lat jest utrzymanie przyspieszonego wzrostu PKB. Pozwoli to na stopniowe rozwiązywanie problemu nadal wysokiego bezrobocia oraz niwelowanie dystansu gospodarczego i społecznego dzielącego Polskę od krajów UE. W 2006 r. nasz PKB *per capita*, liczony według parytetu siły nabywczej walut, wynosił ponad 12,6 tys. euro, stanowiąc około 52% średniej unijnej. Zakładając, że w następnych latach wzrost gospodarczy Polski przekraczałby średniorocznie 5%, a Unia Europejska rozwijałaby się w tempie dwukrotnie wolniejszym, pozwoliłoby to nam dogonić Unię za ponad 25 lat. Program konwergencji przewiduje, że ponad pięcioprocentowe tempo rozwoju Polski jest w pełni realne. Według moich szacunków w latach 2007–2008 może ono nawet wynieść około 6%, a w 2009 – 5,6%.

Rysunek 7

Tempo wzrostu PKB
(rok poprzedni = 100)



Źródło: GUS, prognoza autora.

Szczególne znaczenie przypisuje się poprawie produktywności i konkurencyjności poszczególnych działów gospodarki, jak i powiększeniu bazy wytwórczej. Oczekiwany jest przede wszystkim wydatny rozwój pracochłonnego sektora usług, nakierowanego na zaspokajanie potrzeb klientów krajowych i zagranicznych. Będzie to skutkować absorpcją nadwyżek siły roboczej, bez szczególnego zaangażowania nakładów inwestycyjnych.

Głównym czynnikiem decydującym o wzroście PKB w kolejnych latach będzie popyt krajowy, zarówno konsumpcyjny, jak i inwestycyjny. W latach 2007–2009 średnie roczne tempo wzrostu spożycia indywidualnego gospodarstw domowych wynieść może 5,5% (2007 r. – 5,8%, 2008 r. – 5,6%, 2009 r. – 5,4%). Oddziaływać na nie będzie przede wszystkim stabilny, wysoki wzrost funduszu wynagrodzeń w gospodarce narodowej oraz emerytur i rent, przekraczający średnio w poszczególnych latach 5% w ujęciu realnym. Zwiększenie dynamiki spożycia indywidualnego w 2008 r. i 2009 r. będzie też rezultatem założonego na te lata obniżenia składki rentowej (z 13% w 2007 r. do 7% w 2009 r.), a także zmniejszenia obciążeń podatkiem dochodowym od osób fizycznych w 2009 r. (wprowadzenie dwóch stawek podatkowych 18% i 32%).

Umocnią się procesy inwestycyjne. W latach 2007–2009 dynamika nakładów brutto na środki trwałe może być dwukrotnie wyższa od dynamiki PKB (w 2007 i 2008 r. wzrost tych nakładów wyniesie 12%, a w 2009 r. 11%). W efekcie stopa inwestycji (relacja nakładów brutto na środki trwałe do PKB) wzrośnie z 20,1% w 2006 r. do prawie 25% w 2009 r., a więc przekroczy rekordowy poziom z 1999 r.

Poprawa konkurencyjności naszej oferty towarowej i usługowej oraz sytuacja gospodarcza głównych partnerów handlowych będą sprzyjać dalszej ekspansji eksportowej Polski. Wzrost eksportu może być jednak mniejszy niż w ostatnich latach. W ujęciu rachunków narodowych średnie roczne jego tempo osiągnie 7,4% (w 2007 r. 8,1%, w 2008 r. 7,2%, w 2009 r. 6,9%). Ze względu na wysoki popyt krajowy i w związku z tym wzmożone zapotrzebowanie na import o charakterze inwestycyjnym i zaopatrzeniowym dynamika importu przewyższy dynamikę eksportu, a kontrybucja eksportu netto we wzrost PKB przybierze wartość ujemną. Zwiększy się nieznacznie nierównowaga na rachunku obrotów bieżących. Z jednej strony utrzymywać się będzie dodatnie saldo usług oraz rosnąć trend wzrostowy nadwyżki salda transferów bieżących i to zarówno rządowych (napływ środków pomocowych z UE), jak i prywatnych (przekazy zarobków z zagranicy). Z drugiej zaś powiększy się ujemne saldo towarowe a także saldo dochodów zdominowanych przez dochody nierezydentów z tytułu zagranicznych inwestycji bezpośrednich.

W końcu 2009 r. relacja ujemnego salda obrotów bieżących do PKB zwiększyć się może do ponad 3%, nie stanowiąc jednak, podobnie jak obecnie, zagrożenia dla stabilności makroekonomicznej, gdyż w całości będzie ono finansowane napływem bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

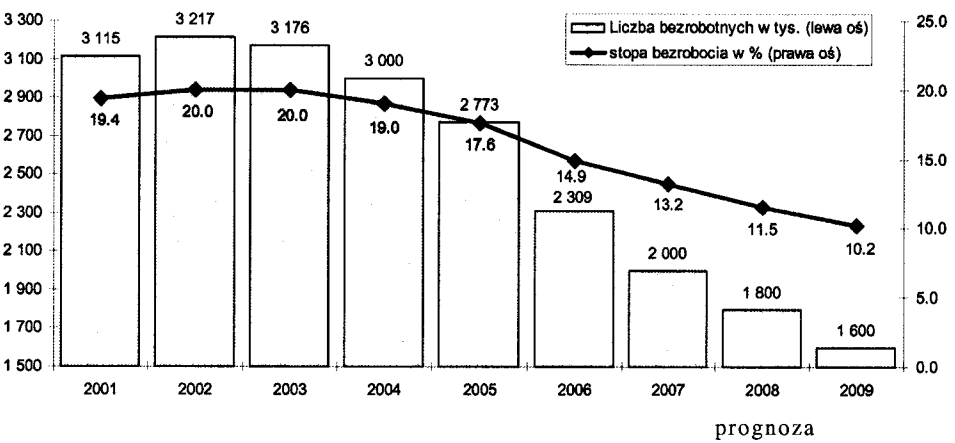
Celem polityki pieniężnej będzie dążenie do spełnienia inflacyjnego kryterium konwergencji, umożliwiającego przystąpienie Polski do strefy euro (trwałe osiągnięcie inflacji nie wyższej niż 1,5 punktu procentowego od średniej stopy

inflacji w trzech krajach UE o najbardziej stabilnych cenach). Średni roczny wzrost cen w latach 2007–2009 może być zbliżony do 2,5% (w 2007 r. – 2,3%, w 2008 r. – 2,5%, w 2009 r. – 2,5%), tj. oscylować wokół środka przedziału wahań celu inflacyjnego ustalonego przez Radę Polityki Pieniężnej. Antyinflacyjnie oddziaływać mogą: przewaga podaży nad popytem produktów spożywczych i artykułów nieżywnościowych, wzrastająca konkurencja na rynku towarów i usług, postępująca aprecjacja złotego. Presję inflacyjną wywierać natomiast mogą czynniki popytowe. Wyraźnie zwiększać się będzie dochodowość gospodarstw domowych i spadać bezrobocie. Zagrożeniem dla stabilności cen może być pogłębiająca się nierównowaga finansów publicznych oraz nadmierny wzrost płac, nieznajdujący uzasadnienia we wskaźnikach wydajności pracy, a więc prowadzący do podwyższania jednostkowych kosztów pracy. Dużą niewiadomą stanowi kształtowanie się cen paliw płynnych na rynkach światowych.

Najbliższe lata będą okresem znacznego popytu na pracę, co pozwoli na kontynuację tendencji wzrostowych w zatrudnieniu i ograniczanie bezrobocia. Ocenia się, że w 2009 r., w porównaniu z 2006 r., liczba pracujących w gospodarce narodowej zwiększy się o prawie 0,8 mln, tj. o 5,3%, a stopa rejestrowanego bezrobocia, w ciągu trzech lat, zmaleje do około 10% (w 2007 r. – 13,2%, w 2008 r. – 11,5%, w 2009 r. – 10,2%).

Rysunek 8

Liczba bezrobotnych i stopa bezrobocia (w końcu roku)



Źródło: GUS, prognoza autora.

Prozatrudnieniowej polityce sprzyjać może m.in. obniżenie klina podatkowego. Duże znaczenie będzie miał coraz większy napływ inwestycji zagranicznych, pozwalający na tworzenie nowych miejsc pracy w przedsiębiorstwach z obcym kapitałem oraz w firmach krajowych z nimi kooperujących (efekt mnożnikowy). Również transfery finansowe z UE, ukierunkowane na poprawę mobilności siły roboczej i elastyczności rynku pracy wpłyną na zmniejszenie strukturalnego niedostosowania podaży i popytu na pracę.

Jednym z największych problemów polskiej gospodarki pozostanie nierównowaga finansowa, czemu nie zapobiega ustanowienie tzw. kotwicy budżetowej. Scenariusz rozwoju kraju zakłada co prawda wdrożenie reformy finansów publicznych, ale jej powodzenie zależy głównie od restrukturyzacji i ograniczenia wydatków „sztywnych", tak by nakłady wspierające rozwój nie ginęły w całej masie rent, emerytur, dotacji i subwencji, co ze względów społecznych i uwarunkowań politycznych praktycznie jest nie do zrealizowania. Udział wydatków „sztywnych" będzie się powiększał. Zapadło już szereg decyzji ku temu zmierzających. Między innymi uchwalona została ustawa dotycząca wcześniejszych emerytur górniczych, niemających nic wspólnego z wysokością i okresem wpłacania składek. Finansowanie tych emerytur będzie pochłaniało dodatkowo od 0,5 mld zł rocznie w 2008 r. do ponad 6 mld zł w 2015 r. Coraz wyższym obciążeniem stają się także najmniej produktywne wydatki, a mianowicie kwoty obsługi długu publicznego. Już w 2008 r. przekroczą one 30 mld zł, czyli magiczną kwotę kotwicy budżetowej, ustanowionej jako „czerwone światło ostrzegawcze" dla rządu. Mimo tych realiów w programie konwergencji optymistycznie zakłada się systematyczną redukcję relacji deficytu finansów publicznych do PKB. Wyniesie ona w 2007 r. – 3,4%, w 2008 r. – 3,1%, w 2009 r. – 2,9%, a więc w ostatnim roku tego okresu ukształtuje się poniżej wartości referencyjnej, określonej na 3%. Zamierzenie to, mimo przyspieszonego wzrostu gospodarczego, jest mało realne.

Rezultatem niedostosowania wydatków do możliwości finansowych państwa, w warunkach wydatnego ograniczenia wpływów z prywatyzacji, będzie narastanie długu publicznego i przekraczanie kolejnych progów ostrożnościowych, prowadzące do napięć fiskalnych i pogarszające koniunkturę gospodarczą. W sytuacji, kiedy Polska ma zamiar wejść do strefy euro, akceptowanie pogarszania się nierównowagi fiskalnej jest nie do przyjęcia. Należy jak najszybciej sięgnąć po drugą kotwicę budżetową, na przykład limitując wydatki, tak by tempo ich wzrostu w poszczególnych latach nie było wyższe od tempa wzrostu PKB. Wzrost gospodarczy może najwyżej pomóc ograniczyć deficyt budżetowy w krótkim czasie. W średniej i dłuższej perspektywie potrzebne są zdecydowane reformy strukturalne.

Tabela 1

Podstawowe wskaźniki sytuacji gospodarczej w latach 2001–2007

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	Wykonanie						Szacunek
	Dynamika, rok poprzedni = 100						
Produkt krajowy brutto (ceny stałe)	101,1	101,4	103,8	105,3	103,5	105,8	106,2
Prod. sprzedana przemysłu (ceny stałe)	100,6	101,1	108,3	112,6	103,7	111,3	111,5
Prod. budowlano-montażowa (ceny stałe)	88,3	95,9	101,6	104,7	108,0	112,2	118,0
Globalna produkcja rolnicza (ceny stałe)	105,8	98,1	99,2	107,5	95,8	98,2	106,0
Nakłady inwestycyjne (ceny stałe)	90,5	90,0	100,6	106,5	106,6	120,0	118,0
Eksport towarów (EUR) – płatniczo	119,3	106,0	109,1	122,3	117,8	119,9	116,5
Import towarów (EUR) – płatniczo	105,2	103,5	103,3	119,5	113,4	121,5	117,0
Ceny towarów i usług konsumpcyjnych							
– średnie roczne	105,5	101,9	100,8	103,5	102,1	101,0	102,3
– XII w relacji do XII	103,6	100,8	101,7	104,4	100,7	101,4	102,4
Przeciętne realne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw	101,6	101,5	102,0	100,8	101,2	104,1	105,0
	w %						
Stopa bezrobocia (31 XII)	19,4	20,0	20,0	19,0	17,6	14,9	13,2
Saldo rachunku bieżącego; %PKB	-2,8	-2,5	-2,1	-4,3	-1,7	-2,1	-2,5
Wynik sektora finansów publicznych;% PKB*	-3,7	-3,2	-4,7	-3,9	-2,5	-2,4	-2,7
Dług publiczny; %PKB	38,8	43,6	48,5	46,8	47,7	48,0	ok. 51

*Bez kosztów reformy emerytalnej
Źródło: Dane Głównego Urzędu Statystycznego, Narodowego Banku Polskiego, Ministerstwa Finansów, EUROSTAT oraz szacunki własne.

Na zakończenie ogólna uwaga o absorbcji środków pomocowych UE i wpływie ich na sytuację makroekonomiczną i mikroekonomiczną kraju. Nie należy przeceniać tego wpływu. Oczywiście stanowią one pewną pomoc w realizacji niektórych celów (infrastruktura, ochrona środowiska, postęp techniczny i technologiczny, rolnictwo i inne), ale są jedynie czynnikiem wspomagającym wzrost. Decydujący jest wypracowany przez wiele lat wewnętrzny potencjał przedsiębiorstw, regionów i całego kraju. Ocenia się, że w latach 2007–2008 tempo wzrostu PKB z tytułu absorbcji funduszy unijnych może być tylko o 0,1 punktu procentowego wyższe, niż gdyby nie było takiej szansy.

Tadeusz Chrościcki

Elżbieta Chojna-Duch

FINANSOWANIE POLITYKI ROZWOJU W PRAWIE POLSKIM – AKTUALNE ZASADY I PROBLEMY

1. Problematyka źródeł i zasad finansowania zadań realizowanych w ramach polityki rozwoju w Unii Europejskiej regulowana jest zarówno w prawie wspólnotowym dla wszystkich państw członkowskich UE, jak i w prawie krajowym. W Polsce na 2007 r. określają je przede wszystkim dwie podstawowe ustawy i akty wykonawcze do nich: ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[1] i ustawa o finansach publicznych, zwłaszcza jej nowelizacja z 8 grudnia 2006 r.[2]

Obydwie ustawy nawiązują do treści wspólnotowych regulacji, w szczególności do obszernych regulacji rozporządzeń Wspólnot Europejskich (WE) dotyczących funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007–2013, zwłaszcza ramowego rozporządzenia Rady nr 1083 z 2006 r. z 11 lipca tego roku, ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie WE nr 1260/1999[3].

---

[1] DzU nr 227, poz. 1658.

[2] Nowelizacja ustawy z 30.06.2005 r. o finansach publicznych, DzU nr 249, poz. 2103, dokonana ustawą z 8.12.2006 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, opublikowana w DzU nr 249, poz.1832 z 2006 r.

[3] Pięć rozporządzeń (nazywanych pakietem legislacyjnym) opublikowanych w DzU UE z 31.07.2006r., nr L 210 z 31.07.2006; Por. także: Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich w zakresie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007–2013. Warszawa, grudzień 2006 r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Podstawowym celem tych regulacji jest stworzenie podstaw do optymalnego wykorzystania środków finansowych z budżetu UE w latach 2007–2013 na realizację polityki spójności[4]. Skala finansowania w Polsce działań rozwojowych (polityki spójności i rolnej) w tych latach wynosi 81,2 mld euro, z czego 67,3 mld euro pochodzi z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego UE. Warunkiem wstępnym właściwego, pełnego wykorzystania tych kwot jest dobre prawne i organizacyjne określenie podstaw systemu redystrybucji środków funduszy unijnych w kraju. Poprzedni bowiem okres programowania, obejmujący lata 2004–2006, cechowała niepełna i opóźniona absorpcja środków[5].

Aby zintensyfikować to wykorzystanie w obecnym okresie programowania, zasady wydatkowania powinny być oparte na określonych prawem – wspólnotowym i krajowym – jednoznacznych zasadach prowadzenia polityki rozwoju w kraju, czyli zespołu wzajemnie powiązanych działań, podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego, spójnego i zrównoważonego rozwoju kraju. Są to szczegółowo określone czynności w ramach kolejnych etapów procesu zarządzania, podejmowania decyzji rzeczowych i finansowych, monitorowania, audytu, dokonywane na podstawie aktów prawnych i dokumentów wymaganych przez organy UE. Choć stanowią one logicznie zbudowany ciąg kompetencji i działań organów publicznych (centralnych i samorządu terytorialnego) w tych etapach, zakres niezbędnych regulacji podzielony jest między dwie wymienione ustawy: podstawy programowe od strony merytorycznej zawarte są w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju a, niejako kontynuując tę problematykę, zagadnienia źródeł i zasad finansowania – w ustawie o finansach publicznych. Podział treści regulacji między obie ustawy w zakresie realizacji programów operacyjnych i problematyki dofinansowania projektów nie jest dokonany na podstawie jednoznacznego kryterium, ale przyjąć można, że obie ustawy są kompatybilne, a ich treści są wzajemnie niesprzeczne.

Ustawy określają kompetencje organów odpowiedzialnych za realizację polityki rozwoju. Mimo iż zagadnienie dofinansowania programów poprzez środki publiczne dotyczy problematyki finansów publicznych, w tym prawa budżetowego, wiele zadań z tej dziedziny należy do organów realizujących politykę regionalną. Szczególną, główną rolę pełni tu minister rozwoju regionalnego, który wykonuje nie tylko nadzór nad zagadnieniami merytorycznymi, ale i finansowy-

[4] Por. określenia polityki regionalnej, spójności i polityki strukturalnej: E.Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe, Finanse publiczne*, Warszawa 2006 r., s. 301 i nast.

[5] W całym programowaniu regionalnym wykorzystano ponad 40% puli dostępnej na te lata, w tym ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego 18% (w województwie mazowieckim – 12% dostępnych środków); por. U. Zalewska: *Fundusze UE, za mało inwestycji w ludzi, łatwiej budować niż szkolić bezrobotnych*, „Rzeczpospolita", 3.02. 2007 r.

mi (w zakresie redystrybucji środków funduszy). Pozycja ministra finansów w realizacji tego działu polityki finansowej państwa ulega w tych regulacjach zmniejszeniu. Zgodnie z podstawową zasadą polityki regionalnej UE wydatkowanie środków oparte jest na licznych dokumentach strategicznych i programowych, przyjmujących hierarchiczny układ[6].

W ramach obecnej perspektywy finansowej wykaz priorytetów, stanowiących ramy dla interwencji funduszy UE, określają „Strategiczne wytyczne wspólnoty" w zakresie polityki spójności, będące wyjściowym dokumentem do realizacji tej polityki[7]. Mają one charakter indykatywny, co zapewnia krajom możliwość wyboru priorytetów odpowiadających specyfice i potrzebom państw i regionów. Na ich podstawie każde państwo członkowskie przygotowuje odpowiedni dokument, mający zróżnicowaną w poszczególnych krajach formę prawną, występujący pod nazwą: „Narodowe strategiczne ramy odniesienia" (NSRO). Stanowią one podstawę przygotowania programów operacyjnych, będących podstawą interwencji funduszy unijnych. Zapewnić powinny zgodność kierunków wykorzystania w kraju funduszy UE ze „Strategicznymi wytycznymi wspólnoty".

2. Polska procedura, określona w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, wpisuje się w ten wspólnotowy tryb. W 2006 r. Rada Ministrów przyjęła podstawowe priorytety rozwoju na okres 2007–2015 w „Strategii rozwoju kraju" (SRK) zgodnie z zasadą – okres programowania plus 2 lata, w skrócie n+2, obecnie n+3. Strategia ta uchwalana jest „w trybie ustawy", choć przepisy nie rozstrzygają jednoznacznie jej kwalifikacji prawnej w świetle katalogu źródeł prawa w rozumieniu Konstytucji RP. Nieostry charakter prawny SRK tworzy kolejne wątpliwości przy interpretacji jej postanowień. Na przykład pozostaje niejasne czy można badać zgodność SRK z Konstytucją RP lub jak ustalać hierarchię norm prawnych w systemie prawa z zakresu polityki rozwoju. Następnie SRK jest rozwijana w drodze innych strategii rozwoju: strategii sektorowych, rozwoju województw oraz rozwoju lokalnego: strategii rozwoju gmin i strategii rozwoju powiatów realizowanych jako krajowe i regionalne programy operacyjne (PO). Wymagają one akceptacji w drodze uchwał, odpowiednio – Rady Ministrów i zarządu województwa. Tworzona w ramach „Strategii rozwoju kraju" „Narodowa strategia spójności", będąca odpowiednikiem NSRO, podlega zatwierdzeniu

[6] Por. III Raport na temat spójności społecznej i gospodarczej w Unii Europejskiej: *Nowe partnerstwo dla spójności. Konwergencja, konkurencyjność, współpraca,* Komisja Europejska, Bruksela, 18.02.2004 r.

[7] Na lata 2007–2013 przyjęte decyzją Rady z 6.10.2006 r., DzU WE 21X2006, http//eur-lex.europa.eu, OJ L 291.

przez Komisję Europejską. Zatwierdzeniu podlegają również konkretyzujące je programy operacyjne (PO): „Rozwój Polski wschodniej", „Infrastruktura i środowisko", „Kapitał ludzki", „Innowacyjna gospodarka", „Pomoc techniczna", „Europejska współpraca", wdrażane przez organy centralne lub centralne i regionalne (PO – „ Kapitał ludzki") i 16 PO regionalnych.

Organy unijne stwarzają ramy prawne i nadzorują podział i wykorzystanie środków w ramach programów operacyjnych, nie narzucają jednak wzorców w zakresie krajowego prawodawstwa i organizacji przepływu środków funduszy, w tym kompetencji poszczególnych organów. Krajowymi organami prowadzącymi politykę rozwoju, zgodnie z ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, jest Rada Ministrów – w skali kraju, samorząd województwa – w skali regionu oraz samorząd powiatowy i gminny – w skali lokalnej. Delegowane kompetencje Rady Ministrów na wojewodów nie powodują zniekształcenia tych podstawowych ustawowych wskazań. Nie zmieniają one ustrojowej roli wojewody jako przedstawiciela rządu w terenie. Kontrowersje wzbudzają natomiast niedookreślone w ustawie i zbyt ogólne kompetencje wojewody w wielu fazach realizacji polityki rozwoju w województwie (polityki regionalnej). Zniekształcają one relacje wojewoda – samorząd wojewódzki oraz powodują niezgodne z podstawowymi zasadami zarządzania skupienie przez wojewodę w tym zakresie funkcji zarządczych oraz nadzorczych. Zarządzaniu nie towarzyszy przy tym odpowiedzialność wojewody za jakość realizowanej polityki rozwoju w regionie i podejmowanie przy tej realizacji uchwały.

Ustawa przyznaje wojewodzie funkcję przewodniczącego stałej konferencji współpracy w regionie. Jest to forum wymiany informacji, mające na celu ustalanie wspólnego stanowiska z zakresu polityki regionalnej. W skład konferencji wchodzą także marszałkowie jako wiceprzewodniczący i przedstawiciele organizacji samorządowych. Zakres kompetencji, ich podział między wojewodę, marszałka województwa i przedstawicieli samorządów nie został w ustawie określony. Konferencja ma rozpatrywać wszystkie zagadnienia, jednak ustawa nie precyzuje ich rodzajów, treści ani zasad czy form procedowania. Wspólne stanowisko ma być podejmowane w drodze uchwał. Ich moc prawna nie jest również określona w ustawie. Nie jest także jasne, kto ponosi odpowiedzialność za realizację tych uchwał. Taka ogólnikowa, niejednoznaczna konstrukcja nie będzie sprzyjać współdziałniu podmiotów w zakresie partnerskiego planowania rozwoju regionu i realizacji programów regionalnych.

Silna pozycja wojewody przejawia się także w nowej instytucji prawnej – weta projektów w wypadku stwierdzenia udokumentowanych nieprawidłowości i czasie ich wyłaniania do dofinansowania. Ustawa nie precyzuje pojęcia „udokumentowanych nieprawidłowości". Nie określa kryteriów, według których można

oceniać te nieprawidłowości, ani fazy, w której można dokonywać oceny. Nieznane są również konsekwencje weta. Skłoniło to premiera do propozycji zawieszenia prawa weta. Zawieszenie to jednak, bez odpowiedniej zmiany ustawy nie może być prawnie skuteczne. Także interpretacja tego określenia przez wytyczne dotyczące stosowania tego prawa przez ministra rozwoju regionalnego, w świetle prawa, nie rodzi mocy prawnej.

Kolejnym uprawnieniem wojewody jest możliwość rozpatrywania protestów wnioskodawców, których projekty nie zostały wybrane przez instytucję zarządzającą do dofinansowania. Ustawa nie rozstrzyga jednak konsekwencji sytuacji, w której protest zostanie przez wojewodę uznany. Czy oznacza to automatyczny obowiązek dofinansowania projektu, jaki organ i w jakim trybie podejmowałby wówczas decyzję o jego przywróceniu, itd. Z pewnością jednak przy tak nieprecyzyjnej regulacji zachodzi możliwość wydłużania procesu wyboru projektów, prowadzącego nawet do utraty środków unijnych. Obniża się w ustawie ranga kontraktu wojewódzkiego, umożliwiającego dofinansowanie regionalnego PO środkami publicznymi. Zmieniają się strony kontraktu. Zawiera go obecnie minister rozwoju regionalnego (a nie Rada Ministrów) z zarządem województwa (poprzednio był to samorząd województwa reprezentowany przez marszałka). Warunki kontraktu (zakres i warunki dofinansowania regionalnego PO) określa, w ramach ustawy, Rada Ministrów. Nadzór i monitoring nad realizacją kontraktu należy do ministra rozwoju regionalnego, który może przekazać w drodze porozumienia swe kompetencje wojewodzie, zwłaszcza dotyczące prawidłowości wykorzystania przekazanych środków.

Ustawa nie określa jednak modelu kontraktu, trybu zawierania porozumienia i regulacji spraw spornych. Nie jest to już jednak reżim cywilno-prawny, dopuszczający negocjacje i regulację kodeksu cywilnego, obowiązujący w uprzednich regulacjach ustaw. Niejasna również z prawnego punktu widzenia jest także instytucja Komitetu Monitorującego dla regionalnego programu operacyjnego. Powoływanie członków Komitetu należeć powinno, zgodnie z wymienionymi wyżej regulacjami UE, do kompetencji władz centralnych. Według ustawy w jego pracach uczestniczą przedstawiciele ministra rozwoju regionalnego, marszałka województwa i Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Zasady funkcjonowania Komitetu, w tym wyznaczenie przewodniczącego, nie zostały jednak określone w ustawie. Nie jest również określona jego pozycja w stosunku do innej instytucji – stałej konferencji współpracy. Zagadnienia te mają być, według zapowiedzi ustawy, regulowane przez wytyczne ministra rozwoju regionalnego. Taka forma regulacji nie wydaje się właściwa.

3. Bardziej jednoznaczne, konkretne przepisy dotyczące kompetencji organów, źródeł i zasad finansowania zadań realizowanych w ramach polityki rozwoju zawiera nowelizacja ustawy o finansach publicznych. Również i ta ustawa rozszerza uprawnienia ministra do spraw rozwoju regionalnego, w tym jego zadania w zakresie budżetu państwa. Zwiększone uprawnienia dotyczą nie tylko prowadzenia polityki rozwoju regionalnego, ale wkraczają w istotne sprawy finansów publicznych w zakresie budżetu państwa i długu publicznego, w szczególności dotyczące:

– opracowania materiałów do projektu budżetu w zakresie środków z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności (z wyłączeniem wydatków Europejskiego Funduszu Rybołówstwa);

– inicjatywy w sprawie podziału rezerwy celowej, przeznaczonej na realizację programów i projektów finansowanych z tych środków;

– określania w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad dokonywania wydatków, w tym udzielania zaliczek w zakresie kontynuowanego Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006, jak i wydatków związanych z realizacją programów operacyjnych na lata 2007–2013;

– sprawowania nadzoru i kontroli nad realizacją programów i projektów w latach 2007–2013 oraz Narodowego Planu Rozwoju i dokonywaniem wydatków budżetu państwa na te cele;

– wyrażania zgody, na wniosek instytucji zarządzającej w porozumieniu z ministrem finansów, na zaciągnięcie zobowiązań przekraczających łączną kwotę wydatków programu operacyjnego, nie więcej jednak niż 10% tej kwoty wydatków; o wyrażonej zgodzie minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego informuje Radę Ministrów;

– udzielania zgody na przeniesienia środków w budżecie, polegających na zmniejszeniu lub zwiększeniu wydatków przeznaczonych na finansowanie programów realizowanych z udziałem środków z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rybołówstwa;

– przyjmowania od zarządu województwa, do 31 sierpnia, zbiorczej informacji o środkach planowanych na realizację programów operacyjnych w województwie; na gminy i powiaty został nałożony obowiązek poinformowania właściwego zarządu województwa o planowanych środkach do 15 sierpnia roku poprzedzającego rok budżetowy;

4. Nowelizacja ustawy o finansach publicznych dokonuje tzw. konsolidacji środków publicznych w budżecie państwa. Konsolidacja została wzmocniona w szczególności w zakresie polityki spójności i funduszy Unii Europejskiej, w obszarze środków publicznych. Chodzi o poszerzenie dochodów budżetu pań-

stwa, i odpowiednio – wydatków budżetowych, o kategorię bezzwrotnych środków zagranicznych (w tym z Unii Europejskiej). Pojęcie konsolidacji w rozumieniu ustawy oznacza tradycyjną jedność budżetu. Zasada jedności w ujęciu materialnym postuluje przekazywanie całości dochodów na pokrycie całości wydatków budżetowych. Sprzeczne z zasadą jedności jest przeznaczanie określonych dochodów na określone rodzaje wydatków, czyli tworzenie gospodarstw pomocniczych, zakładów budżetowych, funduszy i innych form pozabudżetowych o zróżnicowanym reżimie prawnym, budżetów majątkowych (inwestycyjnych) i operacyjnych (wydatków bieżących), powodujących rozbicie zarządzania środkami publicznymi, ich rozproszenie i w konsekwencji ograniczenie roli budżetu państwa[8].

Ustawa nie dokonuje merytorycznych zmian organizacyjnych. Konsolidacja w jej ujęciu, to zmiany o charakterze formalnym, wręcz technicznym, niewymagające przy tym przeobrażeń organizacyjno-prawnych, a nawet zmian ustawowych. Ustawa rozszerza definicję dochodów budżetowych. Jest to zabieg formalny, natury porządkowej, neutralny z punktu widzenia całej gospodarki budżetowej. O tę, zresztą, wielkość powiększono już uprzednio budżet państwa w ustawie budżetowej na 2007 r.

Nowelizację ustawy uzasadnia się następująco: „państwo zyskuje pełną kontrolę nad strumieniami tej kategorii środków publicznych". Choć wydaje się to niezrozumiałe i przesadzone, gdyż oznacza, że do tej pory nie było kontroli nad tymi środkami (kategoria bezzwrotnych środków zagranicznych stanowiła też rodzaj środków publicznych regulowanych ustawą o finansach publicznych i mogła być wkomponowana w dowolny sposób do układu – struktury budżetu państwa), przyjąć można, że w pewnym stopniu zwiększy się elastyczność i przejrzystość gospodarowania środkami publicznymi. Jednakże ta pozornie nieistotna zmiana formalna może mieć znaczenie przy prezentacji wyniku finansowego budżetu państwa w końcu roku budżetowego, zwłaszcza w kontekście tzw. procedury nadmiernego deficytu w UE i rekomendacji fiskalnych dla Polski[9].

---

[8] Por. szerzej T. Dębowska-Romanowska, *Realizacja jedności i powszechności w ustawie budżetowej*, Warszawa 1982.

[9] Na 2007 r. Komisja Europejska, w dokumencie z 7.02.2007 r., zatwierdzonym 27 lutego przez Radę UE prognozuje, że deficyt sektora finansów publicznych (planowany w ustawie budżetowej w wysokości 3,4% PKB będzie większy i wyniesie 3,7% PKB), por. A.Słojewska: *Unia Europejska. Nowe rekomendacje budżetowe dla Polski, Bruksela: obniżcie deficyt w 2007 r.* Kryteria konwergencji dotyczące sytuacji budżetowej (określanej mianem fiskalnej) określone zostały w Traktacie z Maastricht oraz w protokole w sprawie procedury nadmiernego deficytu, będącym załącznikiem do Traktatu (art. 104c załącznika, art. 104 TWE), tzn. procedury zastosowanej w wypadku, gdy państwo członkowskie wykazuje zbyt wysoki deficyt budżetowy i zadłużenie publiczne. Ustalony w nim został maksymalny limit długu i deficytu budżetowego sektora instytucji rządowych, samorządowych oraz funduszy ubezpieczeń społecznych. Obliczając te wskaźniki, stosuje się zasady przewidziane w Europejskim Systemie Rachunków Narodowych i Regionalnych z 1995 r. (ESA 95).

Niewykonane bowiem, czyli niższe wydatki na cele związane z polityką strukturalną, przy założeniu stałych dochodów z bezzwrotnych funduszy zagranicznych, zmniejszą rzeczywistą i prezentacyjną wielkość deficytu budżetowego. Jest to istotne do oceny naszego kraju przez organy Unii Europejskiej. Deficyt budżetu państwa i budżetu sektora finansów publicznych stanowi wskaźnik budżetowy, nazywany wskaźnikiem (limitem) konwergencji, określający jakość polityki finansowej państwa[10].

W wyniku zmiany ustawy kategoria dochodów budżetu obejmuje od 2007 r., poza dotychczasowymi, nowe, następujące środki: na realizację programów przedakcesyjnych, środki finansowe pochodzące z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rybołówstwa, Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnych „Sekcja Gwarancji", Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji, Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich, a także inne środki, w tym niepodlegające zwrotowi środki pomocy udzielonej przez państwa Europejskiego Obszaru Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA), do których zalicza się: Norweski Mechanizm Finansowy, Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Szwajcarski Mechanizm Finansowy. Rada Ministrów została jednocześnie upoważniona do wyłączania, w drodze rozporządzenia, ze wspólnych regulacji środków pochodzących z EFTA. Konsekwencją tego włączenia środków unijnych do dochodów budżetu państwa (art. 96 ustawy o finansach publicznych) i odpowiednio wydatków tego budżetu (art. 97) są dalsze, szczególne regulacje prawne dotyczące transferów środków z UE i EFTA.

Z jednej strony – środki te podlegają wspólnym „ogólnobudżetowym" regulacjom prawnym w ramach jednej ustawy, z drugiej – ustawa zawarła odrębne zasady gospodarki finansowej określone dla tych środków w osobnym rozdziale ustawy o finansach publicznych (art. 200-art. 214). W szczególności, ogólnym zasadom umarzania, rozkładania na raty i odraczania terminów płatności podlegają należności z tytułu obowiązku zwrotu tych środków, przy odrębnej regulacji w stosunku do agencji płatniczych w ramach wspólnej polityki rolnej (art. 42 oraz art. 214 ustawy). Istnieją ponadto wspólne zasady niewygasania wydatków przeznaczonych na finansowanie zadań realizowanych ze środków z budżetu UE i z EFTA (art. 157) oraz wyłączenia limitów długu jednostki samorządu terytorialnego przy zaciąganiu zobowiązań, w związku z umowami zawartymi z dysponentami środków z budżetu UE i EFTA (art. 169, 170). Środki te podlegają także wspólnym zasadom koordynacji kontroli finansowej i audytu wewnętrznego, sprawowanego obecnie przez generalnego inspektora kontroli skarbowej (art. 63),

[10] E.Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe: Finanse publiczne*, Warszawa 2006 r., s. 57 i nast.

kryteriom klasyfikacji (art. 100 ust.2) oraz zasadom wydatkowania środków obowiązującym przy rozliczaniu dotacji budżetu państwa, z uwzględnieniem ich niektórych odrębności (art. 209 ust.1).

W budżecie państwa, w formie załącznika do ustawy budżetowej, zamieszczany jest wykaz programów operacyjnych i programów finansowanych z tych środków, wydatków na ich sfinansowanie (w podziale na środki z budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, inne krajowe środki publiczne i pozostałe, np. prywatne) oraz wieloletnich limitów kontynuowanych zobowiązań w ramach Narodowego Planu Rozwoju w latach 2004–2006 (art. 99). Przewidziano także wyodrębnienie w budżecie państwa wydatków finansowanych z tych środków. Przy przeniesieniach wydatków finansowanych z omawianych środków (dotyczy to tylko wydatków finansowanych ze środków funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rybołówstwa) obowiązują specjalne zasady przeniesień, w których szczególną rolę odgrywa minister rozwoju regionalnego (art. 148, art. 148a).

Wymienione wyżej środki: na realizację programów przedakcesyjnych, środki finansowe pochodzące z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rybołówstwa, Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnych „Sekcja Gwarancji", Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji, Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich, a także inne środki, w tym niepodlegające zwrotowi środki pomocy udzielonej przez państwa EFTA, są gromadzone na wyodrębnionych rachunkach bankowych, prowadzonych w euro. Po przekazaniu na rachunek dochodów budżetu państwa stanowią środki w złotych, przeznaczone na cele określone w umowie (porozumieniu) lub w odrębnych przepisach bądź deklaracji dawcy i wydatkowane są w następujących bezzwrotnych formach:

– finansowania wydatków państwowych jednostek budżetowych związanych z realizacją programów finansowanych z ich udziałem:

– dotacji rozwojowych z budżetu państwa dla jednostek sektora finansów publicznych oraz innych podmiotów – beneficjentów tych środków;

– finansowania wspólnej polityki rolnej przez agencje płatnicze pod nadzorem ministra finansów.

Środki dla jednostek budżetowych przekazywane są bezpośrednio do budżetów (części) poszczególnych ministrów lub do budżetowych rezerw celowych. Podstawą wypłaty środków jest porozumienie beneficjenta z instytucją pośredniczącą lub wdrażającą. Ewentualne przesunięcia tych środków między częściami budżetowymi w trakcie roku dokonywane są przez ministra rozwoju regionalnego.

Dotacje rozwojowe mogą być udzielane w formie budżetowej zaliczki lub zwrotu wydatków poniesionych na realizację programu operacyjnego lub konkretnego projektu. Szczegółowe warunki przekazywania i wykorzystania dotacji rozwojowej określa umowa zawarta między dysponentem środków i beneficjentem dotacji. Formą dotacji rozwojowej jest dotacja dla samorządu województwa, który pełnić może podwójną rolę: beneficjenta i instytucji zarządzającej[11]. Dotacja ta stanowi dochód budżetu samorządu województwa i może być przekazana, w formie wydatku z budżetu województwa, beneficjentom regionalnych programów operacyjnych. Jeżeli jest nim powiat lub gmina, otrzymana z budżetu województwa dotacja rozwojowa stanowi dochód ich budżetów.

Skutkiem zmian ustawy o finansach publicznych jest likwidacja niedawno powołanej konstrukcji prawnej finansowania – związanej z programami i projektami unijnymi – instytucji prefinansowania, będącej pożyczką z budżetu państwa, spłacaną ze środków unijnych. W ustawie upraszcza się dotychczasowe, odrębne procedury współfinansowania, prefinansowania i finansowania i obecnie występuje tylko „finansowanie projektów". Nie stosuje się już równoległego wnioskowania o dotację i z drugiej strony o prefinansowanie. Akceptacja dotacji pociąga za sobą uprawnienie do wypłaty zaliczki (z krajowej zaliczki unijnych środków[12]).

Prefinansowanie było instrumentem uzupełniającym, a skorzystanie z niego uzależniano od inicjatywy jednostki realizującej projekt lub program; dotacja rozwojowa jest bezpośrednim, zasadniczym źródłem finansowania projektu, choć z ekonomicznego punktu widzenia stanowi też przysporzenie środków. Jeśli udzielona zostanie w formie zaliczki, dotacja rozwojowa będzie łączyła elementy prefinansowania i dotychczasowego współfinansowania. Różni je charakter (bezzwrotny lub zwrotny) oraz sposób płatności – częściowe (w transzach) przekazywanie zaliczek, a nie całościowe, jednorazowe finansowanie budżetowe przy prefinansowaniu. Dotacja stanowi wydatek budżetu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego szczebla wojewódzkiego. Prefinansowanie stanowiło formę środków publicznych o charakterze zwrotnym, kwalifikowanych jako przychody i rozchody budżetu. Różnice między nimi a nowymi rozwiązaniami dotyczą ponadto trybu dochodzenia zwrotu, w wypadku wykorzystania ich niezgodnie z przeznaczeniem, bez zachowania obowiązujących procedur, czy też pobrania w nadmiernej wysokości lub w sposób nienależny. Pożyczki na prefinansowanie podlegały reżimowi cywilnoprawnemu, a spory poddawane były rozstrzygnię-

[11] Pojęcia te wyjaśnia art. 5 ustawy z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, cyt. wyżej.

[12] Por. na temat zaliczek art. 82 rozporządzenia Rady nr 1083 z 2006 r., z 11.07.2006 r., ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.

ciom sądów powszechnych na podstawie przepisów kodeksu cywilnego. Minister finansów miał ponadto prawo dokonać potrącenia kwoty z należnej jednostce samorządu terytorialnego subwencji ogólnej lub udziału w podatkach albo dokonania blokady wydatków.

Według obowiązujących zasad, tryb dochodzenia zwrotu dotacji rozwojowej podlega postępowaniu administracyjnemu, co do zasady – szybszemu i bardziej skutecznemu – z punktu widzenia budżetu państwa. W decyzji określona zostaje kwota przypadająca do zwrotu, a zobowiązanie podlegać będzie przepisom Ordynacji podatkowej oraz przepisom o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Uprawnienia organu podatkowego w I instancji ma instytucja zarządzająca, organem odwoławczym jest minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego. Samorządy województw, jako instytucje zarządzające regionalnymi programami operacyjnymi, udzielają dotacji beneficjentom na podstawie umowy o dofinansowanie projektu. Jeśli beneficjentem jest państwowa jednostka budżetowa warunki jej udzielenia i wykorzystania są określane, według ustawy, w porozumieniu zawartym z instytucją pośredniczącą lub wdrażającą. Jednakże jednostka budżetowa, co do zasady, nie może być objęta systemem dotowania z budżetu państwa, a bezpośrednio jest z niego finansowana. W tym wypadku zastosowana powinna być forma dokonywania wydatku z budżetu i nadzoru dysponenta wyższego stopnia. Wyjątek może stanowić sytuacja, w której samorząd województwa, jako instytucja zarządzająca regionalnymi programami operacyjnymi, udziela dotacji beneficjentom – państwowym jednostkom budżetowym.

Umowa dysponenta środków z beneficjentem, dotycząca dotacji rozwojowej, określa warunki obejmujące w szczególności:

– wysokość dotacji, cel i opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki;

– termin wykorzystania dotacji oraz tryb i terminy wydatkowania środków na podstawie kwartalnego harmonogramu;

– termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji, termin zwrotu niewykorzystanej dotacji lub jej części;

– formy zabezpieczeń należytego wykonania zobowiązań, w tym poddania się kontroli beneficjenta oraz warunki rozwiązania umowy.

Uprzednio termin rozliczenia pożyczki na prefinansowanie określały przepisy rozporządzeń wydanych na podstawie ustawy o finansach publicznych. Terminy rozliczenia dotacji rozwojowej wyznacza obecnie bezpośrednio ustawa. Wynoszą one: w odniesieniu do projektów – 30 dni od zakończenia realizacji projektu, zaś w stosunku do programów – 90 dni od zakończenia programu. Jednostki realizujące program mogą zaciągać zobowiązania, rozumiane jako suma limitów wydatków wynikających z umów z beneficjentami programów operacyjnych, do wyso-

kości łącznej kwoty wydatków określonych dla całego programu, z uwzględnieniem wieloletnich limitów i wydatków.

Dotychczasowe przepisy ustawy o finansach publicznych dotyczące prefinansowania umożliwiały zawieranie umów przez Bank Gospodarstwa Krajowego i jego terenowe jednostki organizacyjne. Rozwiązanie to było korzystne dla beneficjentów. Bank stworzył dobre procedury udzielania pożyczek w imieniu ministra finansów oraz ministrów zarządzających poszczególnymi programami operacyjnymi, a pożyczki te uzyskiwano coraz sprawniej. Dlatego obecna zmiana budzi wątpliwości przedstawicieli samorządów. Z punktu widzenia budżetu państwa te nowe formy prawne są na pozór prostsze i bardziej przejrzyste – nie powodują konieczności każdorocznego blokowania administrowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego środków budżetowych, które miało miejsce przy prefinansowaniu.

Zmiana formuły współfinansowania projektów realizowanych z pomocy unijnej powoduje natomiast wiele nowych wątpliwości, wynikających ze zbyt ogólnych i nieprecyzyjnych sformułowań ustawy. Są to na przykład niejasne przepisy dotyczące opodatkowania środków otrzymanych z funduszy unijnych. Według dotychczasowego stanowiska ministra finansów: „pomoc, jaką otrzymują beneficjenci pochodzi ze środków pożyczonych z budżetu na prefinansowanie realizowanych z programów i projektów pomocowych. W związku z tym nie jest to pomoc otrzymana ze środków bezzwrotnej pomocy, a takie pochodzenie warunkuje zwolnienie przedmiotowe z podatków dochodowych"[13].

Ta wykładnia Ministerstwa Finansów, choć dotyczyła prefinansowania, budziła i wówczas liczne kontrowersje wynikające przede wszystkim z tego, że wypaczała sens polityki spójności UE, a w praktycznej realizacji opodatkowanie byłoby trudne do stosowania (np. w zakresie zasad ustalania przychodu i kosztu, rozliczania kosztów w czasie, uiszczania zaliczek na poczet podatku, rozliczeń w wypadku kwalifikowalności wydatków, zwrotu pożyczek wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub pobranych nienależnie itd.). Zgodnie z interpretacją ministerstwa, iż „zwolnieniu podlegają tylko dotacje w rozumieniu ustawy o finansach publicznych" obecne bezzwrotne dotacje rozwojowe nie powinny być opodatkowane podatkami dochodowymi. Nie jest jasne, czy nadal takie są intencje ministra. Z pewnością jednak tak istotny problem prawa podatkowego, dotyczący wysokich przecież kwot wypłat z budżetu państwa, powinien być jednoznacznie uregulowany w ustawie.

[13] Stanowisko wyrażone w piśmie z 30.08.2006 r., nr DD6-8213-8/06/DZ/412 w sprawie opodatkowania podatkiem dochodowym od osób prawnych i fizycznych dochodów pochodzących ze środków pomocowych finansowanych z funduszy strukturalnych oraz współfinansujących środków krajowych.

Ponadto przepisy ustawy nie określają w pełni charakteru prawnego dotacji rozwojowych. W szczególności nie jest jasne, czy mają one, jak dotychczas, wszystkie odrębne środki unijne, formę niewygasającą z upływem roku budżetowego, czy też, jak i inne dotacje stanowiące wydatki budżetowe, wygasają z końcem roku budżetowego (w świetle przepisów dotyczących wygasania wydatków budżetowych). Brak przepisów wykonawczych nie pozwala na należytą ocenę uprawnień polskich organów biorących udział w redystrybucji środków unijnych i wzajemnej koordynacji ich zadań. Należy oczekiwać, że nowe, rozszerzone uprawnienia ministra do spraw rozwoju regionalnego w zakresie budżetu państwa zapewnią bardziej sprawne wykorzystywanie dotacji.

prof. dr hab. Elżbieta Chojna-Duch
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warszawskiego
członek Kolegium NIK

Sebastian Bentkowski

ZEWNĘTRZNA JAKOŚĆ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Obraz współczesnej administracji publicznej odzwierciedla zmiany zachodzące w społeczeństwie. Obecnie obywatele często porównują realizowanie przez administrację zadań do działalności innych pozapaństwowych organizacji oraz stawiają jej coraz większe wymagania w zakresie zaspokajania potrzeb i oczekiwań. Wymagania takie obejmują szybkie i zgodne z prawem załatwianie wnoszonych spraw, legalność, racjonalność i jawność działań, jasność procedur, bezstronność i obiektywizm, przyjazną i profesjonalną obsługę. Administracji publicznej nie traktuje się już wyłącznie jako biurokratycznej organizacji gospodarującej majątkiem publicznym i wydającej decyzje, ale uważa się ją za organizację zaspokajającą potrzeby społeczne za pomocą sprawnego zarządzania procesami zachodzącymi wewnątrz administracji, w sposób zapewniający wysoki standard i dostępność świadczonych przez administrację usług.

Problematyka jakości działań administracji wynika z funkcji, jaką administracja pełni przy zaspokajaniu potrzeb całego społeczeństwa oraz poszczególnych obywateli. W związku z tym, że pomiędzy wymaganiami stawianymi administracji a oczekiwaniami wobec niej nierzadko występują rozbieżności, stopień realizacji powyższej funkcji pozwala na ocenę działań administracji. Jeżeli ocena działań administracji, zmierzających do osiągnięcia wyżej wymienionych założeń, jest pozytywna i jednocześnie spełnione są wymagania określone w normach regulujących funkcjonowanie administracji, to można mówić o jakości. Pod pojęciem jakości administracji należy przy tym rozumieć tę cechę, która sprawia, że spełnione są wymagania wyznaczone przez obowiązujące przepisy oraz realizowane są zadania administracji zgodnie z założonymi celami, w stopniu zaspokajającym potrzeby i oczekiwania adresatów tych zadań.

Jakość administracji należy rozpatrywać:

– z punktu widzenia obywatela, a więc czy działania administracji w sferze zewnętrznej charakteryzują się legalnością, bezstronnością, terminowością załatwiania spraw, dostępnością usług publicznych – tzw. jakość zewnętrzna;

– ze strony samej administracji (procesów w niej zachodzących), w szczególności sprawnego systemu zarządzania, kontroli i polityki kadrowej – jakość wewnętrzna.

Miarą jakości zewnętrznej będzie zatem relacja między oczekiwaniami obywateli a ich spełnieniem, zaś jakości wewnętrznej – stopień realizacji celów i zadań administracji wyznaczonych przez obowiązujące prawo.

Wyznaczniki jakości administracji publicznej mają zwykle odzwierciedlenie w normach o charakterze prawnym i pozaprawnym, przy czym osiągnięcie jakości uzależnione jest przede wszystkim od odpowiedniej formalizacji działań administracji, która zgodnie z wyrażoną w art. 7 Konstytucji zasadą praworządności powinna być oparta na przepisach prawnych[1]. Przepisy te można rozpatrywać dwojako:

– ze względu na to, jak przepisy prawne pozwalają osiągnąć jakość administracji, a więc czy stwarzają warunki oraz wyposażają w narzędzia pozwalające realizować cele i zadania administracji w sposób zgodny z oczekiwaniami, formułowanymi w sferze zewnętrznej i wewnętrznej;

– ze względu na jakość przepisów, a więc ich legalność, niesprzeczność, skuteczność i akceptowalność.

Do normatywnych wyznaczników jakości zewnętrznej administracji należy zaliczyć przede wszystkim przepisy przyznające obywatelom oraz służbom administracji możliwość żądania od administracji działań zgodnych z określonymi wymaganiami i oczekiwaniami. Normy te zawarte są przede wszystkim w Konstytucji RP, Kodeksie postępowania administracyjnego oraz przepisach dotyczących pracowników administracji publicznej.

Należy zauważyć, że już w preambule ustawy zasadniczej ustawodawca podkreśla znaczenie tego aktu dla jakości administracji. Stanowi bowiem, że celem jej wprowadzenia jest nie tylko gwarancja praw obywatelskich, ale również zapewnienie rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Można zatem uznać, że Konstytucja ma zapewnić jakość zewnętrzną administracji przez ochronę praw i wolności obywateli oraz jakość wewnętrzną – wskutek realizacji postulatu sprawności i rzetelności działań organów państwowych lub wykonujących zadania w imieniu państwa[2].

---

[1] Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (DzU z 1997 r., nr 78, poz. 483).

[2] DzU z 1997 r., nr 78, poz. 483.

Wyznaczniki jakości administracji są określone w konkretnych przepisach ustawy zasadniczej. Przykładowo, wyrażona w art. 2 Konstytucji idea demokratycznego państwa prawa, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, wyraźnie wskazuje na ustrojową funkcję państwa wykonującego zadania na rzecz obywateli zgodnie z interesem publicznym i indywidualnym oraz z poszanowaniem prawa stanowionego przez wybranych w demokratycznych wyborach przedstawicieli społeczeństwa. Przepis art. 30 Konstytucji nakłada jednocześnie na władze publiczne obowiązek poszanowania i ochrony praw człowieka i obywatela, zaś ograniczenie korzystania z tych konstytucyjnych praw, w myśl art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, może nastąpić jedynie w określonych w ustawie sytuacjach wyjątkowych i w zakresie koniecznym do zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku publicznego (bez naruszania istoty wolności i praw). Sformułowana ponadto w art. 32 Konstytucji zasada równości obywateli wobec prawa oraz obowiązek jednakowego traktowania przez organy państwowe obywateli w porównywalnych sprawach wymaga, przy wydawaniu przez te organy rozstrzygnięć powodujących skutki prawne lub faktyczne u odbiorców, prawidłowego stosowania przez organy obowiązujących unormowań prawnych, rzetelnego prowadzenia postępowań wyjaśniających oraz szczegółowego uzasadniania decyzji, zwłaszcza niezgodnych z oczekiwaniami odbiorców. Zestawienie tych przepisów z wyrażającym zasadę praworządności art. 7 Konstytucji będzie zatem stanowić wyznacznik jakości zewnętrznej administracji. Przepisy te wskazują obowiązek realizacji działań celów państwa na podstawie i w granicach prawa, w sposób pozwalający zaspokoić potrzeby i oczekiwania obywateli, przy zachowaniu swobód obywatelskich i służebnej roli administracji publicznej wobec społeczeństwa. Podkreślić przy tym należy, że obowiązek działania administracji na podstawie prawa eliminuje dowolność działań organów państwowych, a także standaryzuje wykonanie zadań przez dostosowanie tej działalności do wymagań określonych przez ustawodawcę[3].

Inne konstytucyjne wyznaczniki jakości zewnętrznej administracji wiążą się z uprawnieniami, jakie przyznano obywatelom w stosunku do działań władz publicznych, a więc jawność i przejrzystość działania administracji, otwarty dostęp do służby publicznej, a także prawo zaskarżania decyzji organów administracji, składania petycji i wniosków oraz prawo do wypłaty odszkodowania za szkody wyrządzone działaniami władz publicznych.

Świadomość społeczna w odniesieniu do działań administracji publicznej jest istotnym elementem oceny skuteczności jej działań. Przyznanie zatem w Konstytucji

[3] Zob. też A. Stawarz-Walat: *Pojęcie dobrej administracji w nauce prawa konstytucyjnego* [w:] *Jakość administracji publicznej. Międzynarodowa konferencja naukowa*, (red.) J. Łukasiewicz, Rzeszów-Cedzyna 2004, s. 339-402.

prawa do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej, a także osób pełniących funkcje publiczne oraz wykonujących zadania publiczne i gospodarujących mieniem państwa (art. 61) pozwala na monitorowanie przez społeczeństwo poziomu sprawności i praworządności realizacji zadań administracji oraz ograniczenie możliwości podejmowania działań korupcyjnych przez podmioty władzy publicznej. Społeczeństwo w ustroju demokratycznym powinno mieć świadomość, w jaki sposób, w jakim celu i kto podejmuje rozstrzygnięcia oddziałujące na interes społeczny i indywidualny.

Działalność administracji, obejmująca zbieranie i udostępnianie informacji, dotyczy również ochrony przed nieuzasadnionym jej wykorzystywaniem. Konstytucja wyznacza standard w tej materii, stanowiąc w art. 51, że jedynie w niezbędnym zakresie w demokratycznym państwie prawa władze publiczne mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać informacje na temat obywateli. Standard ten wzmacnia zaufanie obywateli w stosunku do władz publicznych, a co za tym idzie, wpływa na ogólną ocenę działania administracji, zwłaszcza że przyznaje obywatelom prawo żądania weryfikacji i usunięcia danych nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych niezgodnie z prawem[4].

Na zaufanie obywateli do władz publicznych ma również wpływ możliwość aktywnego udziału obywateli w planowaniu i wykonywaniu zadań publicznych, co w Konstytucji zostało wyrażone przez przyznanie obywatelom prawa udziału w referendum, zwłaszcza referendum lokalnym (art. 170) oraz otwartego dostępu do służby publicznej (art. 60). Możliwość bezpośredniego wpływania na decyzje dotyczące danej wspólnoty przez udział w referendum lokalnym jest ważnym elementem jakości zewnętrznej administracji. Obywatele mogą bowiem wyrażać i urzeczywistniać w tej formie swoje potrzeby i oczekiwania wobec konkretnych działań administracji. Z kolei otwarty dostęp do kadry urzędniczej podkreśla wymóg bezstronności władzy wykonawczej w realizacji zadań państwa oraz determinuje konieczność określenia jasnych i przejrzystych reguł naboru do służby publicznej.

Jakość zewnętrzna administracji uzależniona jest ponadto od prawno-ustrojowych środków zabezpieczenia przyznanych praw obywateli. Środki tej ochrony można podzielić na środki proceduralne i instytucjonalne[5]. Do pierwszej grupy zaliczyć trzeba określone w art. 63 Konstytucji prawo składania do organów władzy publicznej lub organów wykonujących zadania zlecone z zakresu administracji publicznej petycji, wniosków i skarg na działania sprzeczne z interesem pu-

---

[4] Zob. też J. Korczak [w:] *Jawność jako nowa jakość działań administracji publicznej. Jakość...*, s. 201-213.

[5] J. Banaszek, A. Preisner: *Prawo konstytucyjne*, Wrocław 1996, s. 113.

blicznym lub indywidualnym, oraz ujęte w art. 78 Konstytucji prawo zaskarżenia decyzji wydanych w I instancji, a także w art. 79 – prawo wniesienia skargi do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego organ administracji publicznej dokonał rozstrzygnięcia. Dzięki tym przepisom obywatele mają nie tylko możliwość sygnalizowania działań administracji naruszających ich interesy, ale również faktyczną możliwość zmiany rozstrzygnięć, będących w sprzeczności z zasadami państwa prawnego i niezgodnych z ich oczekiwaniami.

Do tego rodzaju środków powinno się również zaliczyć prawo obywateli do wynagrodzenia za szkody wyrządzone przez sprzeczne z prawem działania organów władzy publicznej. Nie odnosząc się do rzeczywistych możliwości wyegzekwowania od władzy publicznej takiego odszkodowania, oprócz uprawnienia obywateli do dochodzenia naprawienia wyrządzonych im szkód, prawo to determinuje kadrę urzędniczą, z uwagi na skutki finansowe, do rzetelnego rozpatrywania spraw obywateli oraz prawidłowego stosowania obowiązujących norm prawnych.

Grupa środków instytucjonalnych obejmuje instytucje, których zadaniem jest ochrona praw obywateli, a więc ochrona jakości zewnętrznej administracji. Do grupy tej należałoby zaliczyć Trybunał Konstytucyjny, Rzecznika Praw Obywatelskich, sądownictwo administracyjne oraz Najwyższą Izbę Kontroli, przy czym instytucje te w istotny sposób kształtują również jakość wewnętrzną administracji.

Należy zaznaczyć, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w zakresie niezgodności z Konstytucją lub innym aktem normatywnym ostatecznych decyzji administracyjnych pozwalają na ich zmianę (w myśl art. 190 ust. 4 orzeczenia te stanowią podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia). Rolą Rzecznika Praw Obywatelskich jest z kolei ochrona wolności i praw człowieka oraz świadczenie pomocy obywatelom w sytuacji naruszenia przez organy władzy publicznej tych praw (art. 80). Określone w art. 184 Konstytucji kompetencje sądów administracyjnych, polegające na sądowej kontroli legalności działań administracji publicznej, oraz wynikające z art. 203 Konstytucji kompetencje Najwyższej Izby Kontroli do przeprowadzenia kontroli legalności, celowości, gospodarności i rzetelności działań administracji i organów wykonujących zadania publiczne, determinują organy tej administracji do realizacji zadań na rzecz obywateli nie tylko zgodnie z prawem, ale również sprawnie, oszczędnie i racjonalnie[6].

[6] Por. J. Jagielski: *Kontrola administracji publicznej,* Warszawa 1999, op. cit., s. 43-44. Autor trafnie zauważa, że „w szerszej perspektywie kontrola administracji ma na celu nie tylko zapewnienie prawidłowego działania administracji, ale także wpływanie na systematyczne podnoszenie jakości organizacji i pracy aparatu administracyjnego".

Prawo obywateli do jakości zewnętrznej działań administracji, zwłaszcza w sferze świadczenia usług na rzecz obywateli, ma swoje odzwierciedlenie w postanowieniach Konstytucji określających obowiązek zapewnienia przez władzę publiczną:

– efektywnej realizacji programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie doradztwa zawodowego (art. 65 ust. 5);

– zabezpieczenia społecznego obywatela w razie jego niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz osiągnięcie wieku emerytalnego, a także zapewnienie środków i pomoc osobom niepełnosprawnym (art. 67 i 69);

– ochrony zdrowia i równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych (art. 68);

– świadczenia usług edukacyjnych i równego dostępu do wykształcenia poprzez system pomocy finansowej dla uczniów i studentów (art. 70);

– uwzględniania w polityce społecznej państwa dobra rodziny i udzielania w określonych sytuacjach szczególnej pomocy (art. 71);

– szczególnej ochrony praw dziecka (art. 72);

– zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego, udzielania informacji o stanie środowiska oraz wspieranie inicjatyw obywatelskich w zakresie ochrony środowiska (art. 74);

– zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli i wspierania rozwoju budownictwa społecznego (art. 75);

– ochrony konsumentów przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności, bezpieczeństwu oraz nieuczciwymi praktykami rynkowymi (art. 76);

– stwarzania warunków upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury (art. 6).

Jakość administracji wiąże się z wykonywaniem zadań publicznych, w tym świadczenia usług na rzecz ludności. Jakość jest przy tym uzależniona od prawidłowego rozpoznania potrzeb odbiorców świadczeń publicznych oraz możliwości skorzystania z efektów zrealizowanych przez administrację zadań.

Szczególną rolę w tym zakresie Konstytucja przyznaje samorządowi terytorialnemu, przypisując mu (w art. 163, w związku z art. 166) wykonywanie zadań publicznych, służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej jako zadania własne oraz zleconych ustawowo innych uzasadnionych zadań, niezastrzeżonych przez Konstytucję lub inne organy na rzecz innych władz publicznych. Konstytucja wskazuje ponadto w art. 15 ust. 2, że podział terytorialny powinien uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniać jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych. W związku z tym, że decentralizacja jest jednym z determinantów jakości, wyżej wymienione roz-

wiązania dotyczące samorządu terytorialnego ustanawiają standard, dający podstawę do realizacji zadań państwa zgodnie z zasadami jakości zewnętrznej i wewnętrznej. Ustawa zasadnicza umożliwia również jednostkom samorządu terytorialnego podejmowanie działań na rzecz poprawy jakości zewnętrznej przez prawo przystępowania do międzynarodowych i regionalnych zrzeszeń społeczności lokalnych oraz współpracy z takimi społecznościami.

Istotą jakości administracji na poziomie jednostki jest uzyskanie satysfakcji obywatela ze sposobu załatwienia jego sprawy lub rozstrzygnięcia sporu. Jakość zewnętrzna w państwie prawa sprowadzać się będzie zatem do praworządności działań administracji oraz uwzględnienia praw obywatelskich i zasad sprawiedliwości społecznej. Jakość można w tym wypadku rozpatrywać ze względu na sposób wykonania wymienionych czynności oraz jakości samej decyzji lub rozstrzygnięcia.

Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego określają standardy jakości tej płaszczyzny działania administracji w formie ogólnych zasad postępowania oraz bardziej szczegółowych przepisów. Do zasad ogólnych postępowania administracyjnego, stanowiących normatywne wyznaczniki jakości, należy zaliczyć zasadę wyważenia racji interesu publicznego i słusznych interesów jednostki, zasadę praworządności i prawdy obiektywnej (art. 7 Kpa), czynnego udziału strony (art. 10), jawności postępowania (art. 9), prostoty i szybkości (art. 12) oraz formy pisemnej (art. 14)[7]. Przepisy te nie stanowią jedynie postulatów, ale mają taką samą rangę i charakter, jak inne przepisy proceduralne. Podkreśla to wyraźnie orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, traktując naruszenie tych zasad jako podstawę uchylenia zaskarżonych decyzji[8]. Treść tych zasad wyraźnie wskazuje na ich jakościowy charakter, z zasady praworządności wynika bowiem, że organ administracji w postępowaniu administracyjnym nie może podejmować czynności lub też wymagać od stron wykonania obowiązków innych niż przewidują przepisy prawa. Zasada prawdy obiektywnej wymaga z kolei, aby organy wnikliwie i całościowo analizowały fakty, na podstawie których wydają rozstrzygnięcia. Prawo strony do aktywnego udziału we wszystkich etapach postępowania jest następnym standardem jakości działań, nakładającym na organy administracji obowiązek umożliwienia stronie skorzystania z tego prawa, na przykład dzięki uprawnieniu do zapoznania i ustosunkowania się do zebranego w danej sprawie materiału dowodowego. Zasada ta ściśle jest związana z zasadą jawności, ponieważ zapewnienie informowania stron o okolicznościach prawnych i faktycznych, mogących wpływać na ich prawa i obowiązki, a także powiadamianie stron o możliwości zaistnienia szkody wskutek nieznajomości prawa, stanowi istotny

[7] Ustawa z 14.06.1960 r., Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. DzU z 2000 r., nr 98, poz. 1071, ze zm.).

[8] Wyrok NSA z 4.06.1982 r., I SA 258/82, ONSA 1982 , nr 1, poz. 54.

wyznacznik, którego spełnienie potwierdza dbałość organów administracji o prawidłowe rozpatrywanie spraw obywateli. Zasada szybkości i prostoty postępowania stanowi z kolei zarówno standard jakości zewnętrznej, jak i wewnętrznej. Z jednej strony oznacza obowiązek zachowania terminów rozpatrywania spraw obywateli, przy rzetelnym ustaleniu stanu faktycznego na podstawie przejrzystych procedur dowodowych. Z drugiej strony determinuje ograniczenie sformalizowania postępowania do granicy jego skuteczności. Ostatnia z wymienionych zasad wiąże się z dokumentowaniem przebiegu czynności postępowania, co z punktu widzenia możliwości pozyskania jakości załatwiania spraw gwarantuje stronom pewność dokonywanych zdarzeń prawnych oraz umożliwia mierzenie jakości przez porównanie i kontrolę podejmowanych w trakcie postępowania czynności, pod względem legalności, skuteczności i rzetelności. Stosowanie wymienionych zasad wymaga jednak posiłkowania się przepisami bardziej szczegółowymi, które w sposób jednoznaczny określają standardy zewnętrznej jakości organów administracji publicznej. Do takich szczegółowych unormowań postępowania administracyjnego należałoby zaliczyć między innymi przepisy regulujące wszczęcie postępowania, przestrzeganie właściwości organów w danej sprawie, zapewnienie obiektywizmu przy rozpatrywaniu spraw oraz terminów, trybów i form ich załatwiania.

Zgodnie z tezą, że pozyskiwanie jakości musi odbywać się we wszystkich etapach działania danej instytucji, standardy obsługi spraw obywateli powinny obejmować postępowanie administracyjne od momentu jego wszczęcia do zakończenia prawomocną decyzją lub czynnością materialno-techniczną. Standardy wszczęcia postępowania administracji regulują tę materię w zależności od rodzaju sprawy i formy rozstrzygnięcia. Pierwszy sposób wszczęcia postępowania, związany z załatwieniem spraw, takich jak ewidencja, rejestracja, wydanie zaświadczenia, nie jest ściśle unormowany i zwykle kończy się czynnością o charakterze materialno-technicznym, przy czym czasami czynności te wynikają z wcześniej wydanej decyzji (na przykład rejestracja pojazdów). Drugi sposób wszczęcia postępowania obejmuje załatwianie spraw w formie wydania decyzji, podlegającej zaskarżeniu w postępowaniu odwoławczym oraz sądowym[9]. Postępowanie to charakteryzuje się większym stopniem sformalizowania, a przypisane organom administracji obowiązki mające gwarantować realizację uprawnień stron są bardziej sprecyzowane.

Standardy procedury wszczynania „prostych" spraw stanowią, że wniesienie sprawy kwalifikującej się do załatwienia pozytywnego może zostać przez organ od razu przyjęte, jeżeli zostaną spełnione wymagania formalne do dokonania

[9] J. Borkowski: *Moja sprawa w urzędzie*, Zielona Góra 1998, s. 31-32.

danej czynności. Spełnienie oczekiwań strony w zakresie realizacji tych czynności będzie zatem zależało od stopnia przygotowania organizacyjnego i kadrowego oraz posiadanych zasobów informacyjnych, umożliwiających terminowe załatwienie sprawy bez zbytniego obciążenia strony. Objęte taką procedurą czynności mają często charakter usług świadczonych na rzecz obywateli (na przykład ewidencja ludności, ewidencja działalności gospodarczej) i w celu spełnienia ich oczekiwań powinny być łatwo dostępne. Przepisy procedury administracyjnej bardziej szczegółowo standaryzują natomiast wszczęcie postępowań załatwianych w drodze decyzji administracyjnej. Wszczęcie postępowania może nastąpić na żądanie strony lub z urzędu, przy czym, jeżeli przepisy przewidują wyłącznie inicjatywę strony w tym zakresie, nie można wszcząć takiego postępowania z urzędu (przykładowo w sprawie zmiany nazwiska). Poszanowanie interesu indywidualnego zapewniają na tym etapie przepisy dotyczące uprawnienia stron do potwierdzenia czynności złożenia podania, a także obowiązek skutecznego zawiadomienia wszystkich stron o wszczęciu postępowania. Precyzyjne określenie terminu wszczęcia postępowania, który w sprawach wnioskowanych przez stronę przypada na datę doręczenia takiego żądania strony, zaś w wypadku spraw rozpatrywanych z urzędu – na pierwszą czynność procesową organu administracji, może z kolei determinować szybkość załatwiania spraw oraz zapobiegać przewlekłości postępowań. Z obowiązującej w postępowaniu zasady ograniczonego formalizmu oraz szczegółowych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, dotyczących wymagań formalnych podań kierowanych do organów oraz sposobów ich wniesienia (pisemnie, telegraficznie czy też ustnie do protokołu) wynika ponadto zakaz nakładania na stronę obowiązków utrudniających wniesienie sprawy lub udział w czynnościach procesowych.

Problematyka inicjowania działań administracji publicznej w relacjach obywatel – urząd obejmuje również sposób rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków. Zasady postępowania administracyjnego w tym zakresie normuje zarówno Kodeks postępowania administracyjnego, jak i rozporządzenie Rady Ministrów z 8 stycznia 2002 r. w sprawie przyjmowania skarg i wniosków[10]. Łączne stosowanie tych aktów standaryzuje przyjmowanie oraz rozpatrywanie skarg i wniosków, co znacznie przyczynia się do usprawnienia tej sfery działań organów administracji publicznej. W myśl § 3 ust. 1 tego rozporządzenia przyjmowanie, koordynowanie oraz rozpatrywanie skarg i wniosków powierza się wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonym pracownikom. Regulacja wskazuje obywatelowi procedurę dokonywania stosownych czynności oraz

[10] Rozporządzenie Rady Ministrów z 8.01.2002 r. w sprawie przyjmowania skarg i wniosków (DzU z 2002 r., nr 5, poz. 46).

pozwala zidentyfikować podmioty odpowiedzialne za wystąpienie uchybień podczas rozpatrywania złożonych przez niego skarg i wniosków[11]. Przypisany kierownictwu organów administracji obowiązek przyjmowania obywateli w sprawach skarg i wniosków (art. 253 § 2 kpa) stwarza natomiast możliwość niezwłocznego reagowania i eliminowania stwierdzonych w ten sposób nieprawidłowości, co niewątpliwie wpływa na ocenę działań administracji w zakresie poszanowania interesu społecznego i indywidualnego. Zastosowanie jednocześnie przewidzianych wyżej wymienionym rozporządzeniem technicznych rozwiązań obsługi skarg i wniosków stanowić będzie dodatkowy element determinujący pozyskanie jakości.

Prawidłowa i zgodna z ideą jakości działalność administracji wymaga również stosowania przepisów rozdziału 7 Kodeksu postępowania administracyjnego regulujących sposób załatwiania spraw. Jednym z ważnych elementów warunkujących jakość zewnętrzną administracji publicznej jest terminowość załatwiania spraw obywateli. Przepisy dotyczące terminów ich załatwiania, w zależności od skomplikowania sprawy i konieczności prowadzenia postępowania dowodowego, mogą wydawać się wystarczające, niemniej w powiązaniu z uregulowaniami, wyłączającymi obowiązek niezwłocznego rozpatrzenia sprawy w wypadku konieczności prowadzenia postępowania wyjaśniającego, mogą powodować nieuzasadnione wydłużenie terminu załatwienia sprawy do jednego lub dwóch miesięcy, jeśli organ uzna postępowanie za skomplikowane. Sytuacja taka może mieć miejsce, gdy organ, przed którym toczy się postępowanie, mimo możliwości ustalenia niezbędnych dowodów, nie czyni tego samodzielnie, co skutkowałoby wynikającym z art. 35 § 2 kpa obowiązkiem niezwłocznego załatwienia sprawy, tylko wymaga bezpośrednio od strony ustalenia faktów i dostarczenia dowodów. Powoduje to przeniesienie na stronę ciężaru braku sprawności organu rozpatrującego sprawę, przez co obniżona zostaje jakość zewnętrzna. Należy jednak zauważyć, że art. 36 kpa przewiduje obowiązek poinformowania strony o każdym niezałatwieniu sprawy w terminie, z podaniem przyczyn zwłoki i wskazaniem dodatkowego terminu, a stronie przyznano możliwość egzekwowania terminowości załatwienia sprawy, ma ona prawo złożenia zażalenia do organu administracji wyższego stopnia. W razie uwzględnienia zażalenia organ ten ma z kolei obowiązek wyznaczenia dodatkowego terminu oraz wyjaśnienia przyczyn i ustalenia winnych nieterminowego działania, a także podjęcia działań organizacyjnych w celu ich zapobieżeniu (art. 37 § 1 i 2). Dodatkowym zabezpieczeniem determinującym terminowość załatwienia sprawy jest obligatoryjna odpowiedzial-

[11] S. Judycki: *Przyjmowanie i rozpatrywanie skarg i wniosków*, „Gazeta Samorządu i Administracji" nr 6/2002.

ność pracownika organu administracji (porządkowa lub dyscyplinarna albo inna określona przepisami prawa) w wypadku nieuzasadnionego naruszenia terminów załatwienia sprawy lub braku powiadomienia strony o przyczynach jej niezałatwienia w terminie (art. 38)[12]. Podkreślić również trzeba, że przekroczenie terminów załatwienia sprawy stwarza podstawę do wniesienia skargi na bezczynność działania administracji, przy czym wydanie decyzji po upływie terminów daje podstawę do jej uchylenia, jeśli mogło mieć to wpływ na wynik sprawy[13].

Następne standardy jakości zewnętrznej administracji wiążą się z wydawaniem decyzji administracyjnych, będących główną prawną formą działania administracji. Uregulowanie w Kodeksie postępowania administracyjnego tej kwestii stanowi ważny element spełnienia wymagań stawianych administracji przez obywateli. Przepisy dotyczące wydawania decyzji w sposób szczegółowy określają zarówno niezbędne elementy decyzji, jak i sposoby jej doręczenia. Prawne standardy decyzji, odnoszące się do jej formy zewnętrznej oraz treści, dość szczegółowo regulują tę materię, przez co pozwalają zapewnić jakość w tej sferze działań administracji. Praktycznie każdy z wymienionych w art. 107 § 1 obligatoryjnych elementów decyzji, takich jak oznaczenie organu wydającego decyzję, data wydania decyzji, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, poinformowanie o prawie i trybie złożenia odwołania oraz podpis osoby upoważnionej do wydania decyzji (imię i nazwisko, stanowisko służbowe) stanowi standard niezbędny do poszanowania interesów stron biorących udział w kontaktach z organami administracji. Ważnym standardem w wypadku rozstrzygnięcia sprawy na niekorzyść strony jest obowiązek zamieszczania w decyzji uzasadnienia faktycznego, zawierającego wskazanie dowodów stanowiących podstawę decyzji, oraz uzasadnienia prawnego z przytoczeniem konkretnych przepisów. Strona postępowania może dzięki tym wymogom ocenić legalność i rzetelność działań organów administracji podczas załatwienia jej sprawy, a w konsekwencji może to wpłynąć na skorzystanie przez stronę ze środków zaskarżenia decyzji[14]. Niedopuszczalne jest zatem powoływanie się w uzasadnieniu prawnym decyzji wyłącznie na normy niebędące powszechnymi źródłami prawa (na przykład obowiązujące w danym organie wewnętrzne procedury załatwiania spraw). Należy zaznaczyć, że takie wypadki mogą zdarzyć się np. w sytuacji negatywnego rozpatrzenia wniosku beneficjenta

[12] A. Matan [w:] *Rola terminów załatwiania spraw administracyjnych w zapewnieniu jakości działań administracji publicznej. Jakość ...*, s. 267 - 278.

[13] J. Borkowski: op. cit, s. 87. Zob. też Uchwała SN z 28.09.1990 r., III CZP 33/90, OSNCP 1991 r., nr 1, poz. 3.

[14] Por. wyrok NSA z 10.07.1985 r., SA/Kr 579/85, ONSA, 1985 r., nr 2, poz. 14, wyrok NSA z 30.06.1983 r., I SA 178/83, ONSA 1983 r., nr 1, poz. 51.

o dopłaty z funduszy europejskich, które są przyznawane decyzją administracyjną[15].

Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego przewidują również w sprawach toczących się przed organami administracji możliwość zawarcia przez strony ugody. Uprawnienie to, stanowiące formę rozstrzygania sporów na drodze porozumienia stron, może być o wiele skuteczniejszym sposobem załatwienia danej sprawy, niż odgórne rozstrzygnięcie decyzją administracyjną. Prawne standardy w tym zakresie, ujęte w przepisach rozdziału 8 kpa, szczegółowo określają zasady i procedurę zawierania ugody, przypisując organowi administracji obowiązek czuwania nad prawidłowym przebiegiem i legalnością tych porozumień. Taka forma załatwiania spraw świadczy o poszanowaniu przez władzę publiczną interesu indywidualnego stron postępowania oraz powoduje, że strony porozumienia rzadziej będą kwestionować wynegocjowane przez siebie rozstrzygnięcie.

Pozostałe prawne wyznaczniki jakości zewnętrznej administracji w zakresie załatwiania indywidualnych spraw obywateli dotyczą między innymi formy i skuteczności doręczeń decyzji i innych dokumentów skierowanych do stron postępowania oraz obowiązku przestrzegania właściwości na każdym etapie postępowania. Istotnym standardem jakości jest również wymóg zapewnienia bezstronności postępowania poprzez instytucję wyłączenia pracownika lub organu administracji od podejmowania czynności, jeśli istnieją okoliczności mogące powodować brak obiektywizmu podczas załatwiania spraw (art. 24-27).

Miernikiem jakości działań administracji w sferze zewnętrznej jest liczba odwołań od decyzji oraz skarg na działalność organów. Dlatego niezmiernie ważne jest umożliwienie obywatelom skorzystania z określonych prawem środków odwoławczych. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego szczegółowo normują procedurę składania odwołań od decyzji oraz uchylania i stwierdzania nieważności decyzji ostatecznych, a także wznawiania postępowania. Z punktu widzenia osiągnięcia jakości zewnętrznej, powoływane regulacje wydają się wystarczające.

Jakość działań administracji może być ponadto determinowana określonym w art. 417^1 i art. 417^2 kodeksu cywilnego uprawnieniem strony do żądania odszkodowania za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. Stronie postępowania przyznano również prawo do żądania naprawienia szkody lub zadośćuczynienia

[15] Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z 20.07. 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (DzU z 2004 r., nr 174, poz. 1809) – producentom rolnym przyznawana jest płatność rolnośrodowiskowa w formie decyzji administracyjnej.

pieniężnego, jeżeli przez zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej została wyrządzona osobie szkoda, a okoliczności (niezdolność poszkodowanego do pracy lub jego ciężkie położenie materialne) wskazują, że wymagają tego względy „słuszności"[16]. Przepisy prawne umożliwiają również dochodzenie odszkodowania w sytuacji, gdy naczelny organ administracji, na podstawie art. 161 § 1 kpa, uchylił lub zmienił w niezbędnym zakresie decyzję ostateczną w celu zapobieżenia zagrożeniu, o którym mowa w tym przepisie.

Spełnienie oczekiwań obywateli w odniesieniu do ich obsługi w urzędach administracji, a także gwarancja bezstronności i fachowości ze strony urzędników państwowych to jeden z mierników funkcjonowania administracji. Stopień zaufania do urzędników państwowych jest jeszcze w polskim społeczeństwie dość niski. Urzędnikom najczęściej zarzuca się niekompetencję, brak profesjonalizmu, nieprzestrzeganie zasad wynikających ze służby publicznej, a także korupcję i działanie we własnym interesie.

Analizując przepisy dotyczące pracowników administracji publicznej można stwierdzić, że częściowo odzwierciedlają one wymagania i oczekiwania obywateli wobec służb administracji, a stopień realizacji przypisanych urzędnikom obowiązków będzie miernikiem jakości zewnętrznej administracji publicznej. Ustawa o pracownikach urzędów państwowych w art. 17 określa podstawowe reguły, jakimi powinien kierować się urzędnik podczas wykonywania swoich obowiązków służbowych. Zalicza do nich ochronę interesów państwa i prawa oraz słusznych interesów stron, a w szczególności przestrzeganie obowiązujących przepisów prawnych, dążenie w swoich działaniach do pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa, racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi, rzetelne i bezstronne oraz sprawne i terminowe wykonywanie powierzonych zadań, zachowanie tajemnicy chronionej prawem i służbowej, a także godne zachowanie się w pracy oraz poza pracą[17]. Treść prawnych wyznaczników zewnętrznej jakości działań pracowników jednostek samorządowych (ujętych w ustawie o pracownikach samorządowych) jest podobna, przy czym bardziej jednoznacznie wskazane są standardy realizacji celów administracji publicznej skierowanych do obywateli. Przepisy te stanowią między innymi, że obowiązkiem urzędników samorządowych jest dbałość o wykonanie zadań publicznych, z uwzględnieniem interesów państwa lub właściwej gminy oraz interesów obywateli. Ustawa nakłada ponadto na tych pracowników obowiązek udostępniania (jeżeli przepisy tego nie zabraniają) dokumentów znajdujących się w posiadaniu urzędu oraz zacho-

[16] Ustawa z 23.04.1964 r., Kodeks cywilny (DzU z 1964 r., nr 16, poz. 93)

[17] Ustawa z 16.09.1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (DzU z 1982 r., nr 31, poz. 214 , ze zm.).

wania uprzejmości i życzliwości w kontaktach z obywatelami[18]. Należy zauważyć, że ostatni wyznacznik dotyczący relacji między urzędnikiem a obywatelem jest jednym z nielicznych przykładów prawnego unormowania oczekiwań społeczeństwa wobec kadr administracji w zakresie sposobu obsługi ich spraw, która często sprowadza się do wykonania przez urzędnika niesformalizowanej czynności o charakterze materialno-technicznym.

Zadania i obowiązki służby cywilnej w zakresie jakości administracji zostały zawarte w ustawie o służbie cywilnej, która w art. 67 w podobny sposób, jak w ustawie o pracownikach urzędów państwowych, określa standardy działalności zewnętrznej tej służby, dodając przy tym w sposób wyraźny, że wymaga się od jej członków przestrzegania praw człowieka i obywatela[19].

Inne wymagania stawiane pracownikom administracji publicznej wiążą się z szeroko rozumianą etyką działań administracji. Spośród licznych standardów prawnych regulujących to zagadnienie należałoby wskazać przepisy określające ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje kierownicze w organach administracji rządowej (na przykład przez dyrektora generalnego urzędu wojewódzkiego, dyrektora wydziału i jego zastępcy oraz głównego księgowego, a także kierownika urzędu i jego zastępcy oraz głównego księgowego w urzędach terenowych organów rządowej administracji ogólnej oraz specjalnej) oraz administracji samorządowej (wójta, burmistrza, prezydenta miasta i ich zastępców, skarbników, sekretarzy i kierowników jednostek organizacyjnych gminy, powiatów i miast). Skuteczność tych przepisów jest determinowana przypisaniem odpowiedzialności służbowej za niestosowanie się do tych przepisów oraz odpowiedzialności karnej za podanie nieprawdy w pisemnych oświadczeniach składanych przez wyżej wymienione osoby[20]. Innym standardem dotyczącym pracowników administracji jest wymóg ich apolityczności, której celem jest zapewnienie bezstronności działań tych podmiotów, bez względu na ich preferencje polityczne. Przedstawione standardy etyki mają swoje odzwierciedlenie w przepisach prawnych dotyczących pracowników służby cywilnej, które ograniczają tej służbie prawa polityczne, prawo do strajku, manifestowania poglądów politycznych i kierowania się nimi w działalności służbowej, także zakazują podejmowania czynności i zadań sprzecznych z urzędowymi[21]. Do standardów etycznych odwołuje się również ustawa o państwowym zasobie kadrowym i wysokich

[18] Ustawa z 22.03. 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz U z 1990 r., nr 21, poz.124).

[19] Ustawa z 18 .12. 1998 r. o służbie cywilnej (DzU z 1999 r., nr 49, poz. 483).

[20] Ustawa z 5.06. 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej (DzU z 1997 r., nr 106, poz. 679).

[21] DzU z 1999 r., nr 49, poz. 483), zob. też zarządzenie Prezesa RM nr 114 z 11.10.2002 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej (MP z 2002 r., nr 46, poz. 683).

stanowiskach państwowych[22], wprowadzając m.in. wymóg nieposzlakowanej opinii osób powoływanych na wysokie stanowiska kierownicze oraz zakaz kierowania się interesem jednostkowym lub grupowym przy wykonywaniu przez te osoby swoich obowiązków.

Ustawa o pracownikach samorządowych ustanawia dwa istotne standardy jakości zewnętrznej. Pierwszy, analogicznie jak w wypadku służby cywilnej, wprowadza zakaz wykonywania przez urzędników samorządowych zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z ich obowiązkami albo mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność. Założeniem drugiego jest ochrona obywateli przed nieprawidłowymi działaniami pracowników administracji dzięki wprowadzeniu zakazu wykonywania przez pracownika samorządowego poleceń, które, według jego przekonania, stanowiłyby przestępstwo lub groziłyby niepowetowanymi stratami (art. 16 ust. 3 tej ustawy). Dodatkowym zabezpieczeniem obywateli przed niezgodnymi z prawem działaniami administracji, będącym jednocześnie czynnikiem wspomagającym pozyskanie jakości zewnętrznej, jest określenie sankcji służbowych z tytułu odpowiedzialności urzędników za popełnione przewinienia oraz jasno określone postępowanie dyscyplinarne[23].

Przedstawiony katalog prawnych standardów etyki działań pracowników administracji należałoby uzupełnić o przepisy rozdziału 5 Kodeksu postępowania administracyjnego. Stanowią one o wyłączeniu pracownika ze spraw, które dotyczą jego praw i obowiązków oraz o wyłączeniu całego organu przy rozstrzyganiu spraw dotyczących interesów majątkowych osoby pełniącej funkcję kierownika w tym organie[24]. Rozwiązanie to ma w założeniu gwarantować bezstronność postępowania i uniemożliwiać wykorzystanie stanowiska służbowego do załatwiania prywatnych spraw, a w konsekwencji zwiększać zaufanie do władzy publicznej.

Można zatem uznać, że zawarte w powoływanych przepisach standardy dotyczące pracowników administracji publicznej umożliwiają osiągnięcie jakości zewnętrznej oraz wskazują na odpowiedzialność każdego urzędnika za zapewnienie tej jakości.

Przedstawione w niniejszym artykule przepisy polskiego porządku normatywnego nawiązują przy tym do postanowień Europejskiego Kodeksu Administracji, przyjętego przez Parlament Europejski 6 września 2001 r. Kodeks ten określa podstawowe zasady, którymi instytucje i urzędnicy powinni kierować się

[22] Ustawa z 24.08. 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych. (DzU z 2006 r., nr 170, poz. 1217).

[23] DzU z 1990 r., nr 21, poz.124.

[24] T.j. Dz U z 2000 r., nr 98, poz. 1071, ze zm.

w kontaktach z obywatelami. Do zasad tych zalicza się między innymi: praworządność, niedyskryminowanie, współmierność, zakaz nadużywania uprawnień, bezstronność i niezależność, obiektywizm, a także przekazywanie spraw do właściwej jednostki organizacyjnej, prawo wysłuchania i złożenia wyjaśnień, terminy podjęcia decyzji, obowiązek uzasadniania decyzji i poinformowania o możliwości odwołania, ochronę danych, udzielanie informacji i umożliwienie dostępu do publicznych dokumentów[25].

Podsumowując powyższe rozważania na temat uwarunkowań i wyznaczników jakości zewnętrznej administracji publicznej można stwierdzić, że standardy ujęte w obowiązujących normach prawnych zabezpieczają prawa jednostek do zapewnienia praworządności i jakości działań administracji. Doniosłe znaczenie mają w tym zakresie przede wszystkim przepisy postępowania administracyjnego. Może się przy tym wydawać, że uproszczenie i przyspieszenie tej procedury mogłoby usprawnić załatwianie spraw obywateli. Należy jednak zgodzić się z poglądem J. Łętowskiego, że w demokratycznym państwie prawa takie uproszczenie spowodowałoby konieczność zrezygnowania ze stosowania niektórych zasad, dotyczących podejmowania decyzji indywidualnych, będących „świadectwem pryncypialnej legalności systemu administrowania", wskutek czego postępowanie stałoby się mało demokratyczne i mniej jawne[26].

dr Sebastian Bentkowski
Delegatura NIK w Olsztynie

[25] *Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej,* przyjęty przez Parlament Europejski 6.09.2001 r.

[26] J. Łętowski: *Uproszczenie procedur w administracji,* „Acta Universitatis Wratislaviensis", no 1183, „Prawo" CLXXXIX, Wrocław 1992, s. 180-181.

Barbara Lenarcik

STOSUNEK PRACY CZŁONKÓW KOLEGIÓW REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH

1. Stosunek pracy członków kolegiów regionalnych izb obrachunkowych (zwanych dalej „r.i.o.") regulują w szczególności następujące ustawy: z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (dalej: u.r.i.o.)[1], z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (dalej: u.p.u.p.)[2] i Kodeks pracy (dalej k.p.)[3].

2. Zgodnie z ustawą z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, izby obrachunkowe są państwowymi organami nadzoru i kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. W myśl art. 4 u.r.i.o., mają status państwowych jednostek budżetowych. Organem każdej izby jest kolegium izby, w skład którego wchodzą prezes izby jako przewodniczący i pozostali członkowie.

Członkostwo w kolegium r.i.o. ma charakter etatowy lub pozaetatowy. Tylko etatowi członkowie kolegium r.i.o. są z nim związani stosunkiem pracy, natomiast członkowie pozaetatowi pozostają z kolegium tylko w stosunku organizacyjno-prawnym o niepracowniczym charakterze. Podstawę członkostwa etatowego stanowi powołanie. Na gruncie Kodeksu pracy jest to jednostronna czynność prawa pracy o podwójnym skutku. Po pierwsze, przez akt powołania zostaje okre-

---

[1] Tekst jedn. DzU z 2001 r., nr 55, poz.577, ze zm.

[2] DzU z 2001 r., nr 86, poz. 953; nr 98, 2 późń. zm. – z mocy odesłania zawartego w art.26 ust.2 u.r.i.o.

[3] W sprawach nieuregulowanych w dwóch pierwszych ustawach – z mocy art.5 k.p. oraz art.39 u.p.u.p. w zw. z art.26 ust.2 u.r.i.o.

ślonej osobie powierzone stanowisko lub funkcja. Po drugie, pomiędzy tą osobą a daną jednostką organizacyjną jest nawiązany stosunek pracy[4].

W wypadku etatowego członka izby powołanie ma miejsce na czas nieokreślony, natomiast w odniesieniu do członka pozaetatowego – na czas określony sześciu lat. Konstrukcja powyższa jest zgodna z art.68 §1 k.p. W myśl przepisów Kodeksu pracy tego rodzaju stosunek pracy powstaje z mocy samego aktu powołania, pod warunkiem wyrażenia zgody przez osobę powołaną. Zgoda osoby powołanej jest warunkiem *sine qua non* skutecznego dokonania aktu powołania[5]. Jest ona konieczna także w razie powołania dotychczasowego pracownika danego pracodawcy na inne stanowisko[6].

Datą powstania stosunku pracy jest data określona w powołaniu, a w wypadku braku jego wskazania – dzień doręczenia aktu osobie powołanej. Charakter członkostwa – etatowy lub pozaetatowy – określany jest przez prezesa Rady Ministrów, na wniosek prezesa izby, w akcie powołania.

Zgodnie z art.68§1 k.p., do nawiązania stosunku pracy na podstawie powołania nie jest potrzebne dokonanie żadnej dodatkowej czynności prawnej poza doręczeniem adresatowi pisemnego aktu powołania. Takie rozwiązanie skutkuje jednocześnie nadaniem statusu członka organu oraz nawiązaniem stosunku pracy. Jednakże w wypadku u.r.i.o. przyjęto bardziej złożoną regulację, rozróżniając w art.15 u.r.i.o. i 26a u.r.i.o. akt powołania dokonywanego przez prezesa Rady Ministrów oraz nawiązanie stosunku pracy na podstawie powołania, które znajduje się w kompetencji prezesa izby. W związku z powyższym, powołanie członka kolegium izby przez premiera nie powoduje samo przez się powstania stosunku pracy, lecz rodzi tylko stosunek członkostwa w kolegium izby, będący koniecznym warunkiem prawnym nawiązania stosunku pracy z etatowym członkiem. Stąd mogą rodzić się wątpliwości, czy nie jest to swoiste tzw. powołanie pozorne[7]. Oznacza ono, że pod czynnością tylko z nazwy będącą powołaniem, kryje się inna czynność np. mianowanie czy umowa o pracę. W kontekście przyjętego rozwiązania nie ma jednak wątpliwości, że zwrot „na podstawie powołania" oznacza nawiązanie stosunku pracy przez powołanie. Przesądza o tym rozgranicze-

---

[4] T. Liszcz, *Prawo pracy*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2006, wyd.III, str. 209.

[5] K. Jaśkowski, *Kodeks pracy*, Zakamycze 2001, wyd. I, str.167.

[6] W orzeczeniu z 13.10.1999 r. – I PKN 297/99, OSNAPiUS 2001, z.4, poz.115 – Sąd Najwyższy przyjął, że zgoda pracownika na powołanie go na stanowisko u dotychczasowego pracodawcy stanowi jednocześnie oprócz warunku skutecznego powołania, domniemane wyrażenie przez pracownika woli rozwiązania w drodze porozumienia stron wcześniej nawiązanej umowy o pracę.

[7] Szerzej na ten temat: P. Kłosiewicz, *Stosunek pracy z powołania* [w:] „Studia i Materiały Instytutu Pracy i Polityki Społecznej" z.7, Warszawa 1974 r.; W.Muszalski, *Instytucja powołania w prawie pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" nr 11/1976; T.Liszcz, *Stosunek pracy dyrektora przedsiębiorstwa państwowego w PRL*, Lublin 1986 r.

nie dokonane na gruncie art.26a§1 u.r.i.o., dotyczące zawierania przez prezesa izby stosunku pracy na podstawie powołania z etatowymi członkami kolegium izby oraz na podstawie umowy o pracę z pozostałymi pracownikami izby. Mamy w tym wypadku do czynienia z dwoma aktami powołania – jednym – dokonanym przez prezesa Rady Ministrów i drugim – leżącym w kompetencji prezesa izby.

Pierwszy akt powołania dotyczy uzyskania członkostwa w kolegium izby, drugi zaś oznacza nawiązanie stosunku pracy z etatowym członkiem kolegium izby. Gdyby nie doszło do aktu powołania przez prezesa izby, etatowy członek kolegium izby nie miałby statusu pracownika, a jedynie członka kolegium izby[8]. Dlatego, moim zdaniem, aby nie komplikować sztucznie rozbudowanych rozwiązań dotyczących czynności powołania, ze względów funkcjonalnych należy uznać, że w praktyce jest to jedna czynność powołania pracownika dokonana przez prezesa Rady Ministrów, natomiast prezes kolegium izby doręcza jedynie osobie powołanej akt powołania.

3. W celu wyłonienia kandydatów na członków kolegium izby przeprowadzany jest konkurs (art.15a. u.r.i.o.). To rozwiązanie, przewidziane również przepisami Kodeksu pracy, wynika z ogólnej zasady swobody doboru pracowników przez pracodawcę[9]. Komisja konkursowa na mocy art.15a.9 u.r.i.o jest obowiązana do powiadomienia na piśmie kandydatów o podjętej w związku z konkursem uchwale. Od decyzji komisji konkursowej kandydatowi przysługuje odwołanie do kolegium izby. Jest to regulacja o tyle niedoskonała, że dwóch członków kolegium i prezes izby zasiadają w komisji konkursowej[10], a więc kandydat odwołuje się co prawda do innego organu, ale w części o tożsamym składzie osobowym.

Należy odróżnić możliwość odwołania od roszczenia o powołanie. Odwołanie dotyczy zastrzeżeń proceduralnych w kwestii podejmowania uchwały przez komisję konkursową. Natomiast roszczenie o powołanie kandydatowi nie przysługuje, gdyż przepisy prawne nie nakładają na pracodawcę prawnego obowiązku powołania zwycięzcy konkursu[11]. Trzeba jednak zauważyć, że ponieważ art.15a. u.r.i.o. wyraźnie przewiduje instytucję konkursu w celu wyłonienia kandydatów na członków kolegiów, to powołanie na stanowisko osoby niewyłonionej w tym trybie jest nieważne[12].

---

[8] Analogiczne uregulowanie zawiera ustawa z 12.10.1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tekst jedn. DzU z 2001r., nr 79, poz.856,ze zm.), co do którego w powyższy sposób wypowiedziała się dr hab. Teresa Liszcz, prof. UMCS, [w:] *Osobliwości statusu pracowniczego etatowych członków samorządowego kolegium odwoławczego*, „Samorząd Terytorialny" nr 9/06, str.41.

[9] T. Zieliński, [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, pod red.T. Zielińskiego, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003, wyd.III, str. 445.

[10] Zob. art.15a.4 u.r.i.o.

[11] K. Jaśkowski, *Kodeks*..., op. cit., str. 169.

[12] Na takim stanowisku stoi Sąd Najwyższy w odniesieniu m.in. do powołania przewidzianego

4. Szczególnej regulacji, w myśl przepisów u.r.i.o, podlega stosunek pracy z prezesem izby. Zgodnie z przepisami ustawy, prezes izby nie jest odrębnym organem izby. Z jednej strony, ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych w art.15.1 statuuje jego pozycję jako *primus inter pares,* stanowiąc, iż w skład kolegium izby wchodzą prezes izby i pozostali członkowie, podkreślając jedynie jego funkcje reprezentatywne i przewodniczącego prezesa izby. Z drugiej jednak strony, w art.26a.1 u.r.i.o. ukształtowano funkcję prezesa izby, jako nawiązującego i rozwiązującego stosunek pracy z członkami izby i innymi pracownikami r.i.o. Wobec powyższych podmiotów prezes dokonuje czynności z zakresu prawa pracy[13]. O ile co do tych ostatnich nie ma wątpliwości, to kwestia nawiązania i rozwiązania stosunku pracy z członkami izby jest niejasna. Uznać należy, że prezes izby nie dokonuje odrębnego powołania i nie nawiązuje innego stosunku pracy niż prezes Rady Ministrów. Prezes izby doręcza jedynie osobie powołanej akt powołania oraz uzgadnia z prezesem Rady Ministrów termin rozpoczęcia pracy i inne kwestie dotyczące warunków pracy i płacy[14].

5. Członkowie kolegium r.i.o. podlegają w sprawowaniu swych funkcji wielu ograniczeniom. Dotyczą one w głównej mierze zakazu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz pozostawania w stosunku pracy i członkostwa w organach jednostek samorządu terytorialnego, jak również wykonywania prac na rzecz tych jednostek.

Członkowie kolegium izby korzystają natomiast z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym. Sytuacja etatowych i pozaetatowych członków izby zróżnicowana jest przede wszystkim pod względem odpłatności ich pracy. W wypadku członków etatowych jest to wynagrodzenie zasadnicze, będące wielokrotnością kwoty bazowej. Członkowie pozaetatowi zaś pobierają diety, ryczałt i zwrot kosztów podróży, lecz nie wynagrodzenie.

6. Stosunek pracy oparty na powołaniu nie podlega – w świetle kodeksu pracy – powszechnej ochronie trwałości i jest przez to najmniej stabilnym rodzajem stosunku pracy[15]. Zgodnie z art.70§1 k.p., zarówno pracownik powołany na czas nieokreślony, jak i pracownik powołany na czas określony może być w każdym czasie odwołany ze stanowiska niezwłocznie lub w terminie przyjętym przez organ powołujący. Takie rozwiązanie przyjmuje także ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych.

---

w ustawie z 1981r. o przedsiębiorstwach państwowych, czemu dał wyraz w postanowieniu z 25.04.1983 r., IV PKN 1/83, OSPiKA 1983, nr 12, poz. 268 z glosą L.Bara.

[13] Zob. art.26a.3 u.r.i.o.

[14] Analogicznie jak [w:] T.Liszcz, *Osobliwości*..., op. cit., str. 46.

[15] T. Liszcz, *Prawo*..., op. cit., str. 215.

Rozwiązanie stosunku pracy z członkiem r.i.o. jest nierozerwalnie związane z utratą członkostwa w kolegium izby. Podstawę utraty członkostwa zaś stanowi zawsze odwołanie (art.26a.2.u.r.i.o.).Ustawa w art.15.9 u.r.i.o. wylicza sytuacje, w których odwołanie jest obligatoryjne. Są to :

– złożenie rezygnacji ze stanowiska,

– stwierdzenie powtarzającego się naruszania prawa podczas wykonywania obowiązków lub uchylania się od ich wykonania,

– utrata choćby jednego z warunków niezbędnych do zajmowania stanowiska.

Natomiast żaden przepis ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych nie przewiduje możliwości odwołania ze składu kolegium izby ani ustania z mocy prawa członkostwa w kolegium jego etatowego członka, w związku z osiągnięciem przez niego wieku emerytalnego czy też określonego innego wieku. Wobec powyższego można uznać, że pracowniczy status etatowego członka kolegium jest w zasadzie dożywotni. Jeżeli osiągnie on podeszły wiek może być odwołany tylko wtedy, gdy sam złoży rezygnację (art. 15.9.1 u.r.i.o.). Co więcej, przepisy ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych nie przewidują instytucji ustania członkostwa z mocy prawa na skutek określonych zdarzeń np. utraty zdolności fizycznej lub psychicznej do pracy na zajmowanym stanowisku. Katalog przesłanek, z powodu których można rozwiązać stosunek pracy, jest więc w tym wypadku bardzo wąski. Należy ten fakt ocenić zdecydowanie negatywnie. Przewidziane rozwiązanie nie jest zgodne ze standardem powszechnie uznanym za właściwy, w którym podeszły wiek pracownika bądź niemożność natury psychofizycznej, uniemożliwiająca mu wywiązywanie się ze swoich obowiązków pracowniczych, przesądza o rozwiązaniu z nim stosunku pracy. Tym bardziej, że w wypadku etatowych członków kolegium izby r.i.o. obowiązki te w dużej mierze mają charakter działania w sferze publicznej, a więc niosą ze sobą obciążenie szczególnej odpowiedzialności. Problem ten nie dotyczy pozaetatowych członków kolegium, którzy są wybierani na 6-letnią kadencję (art.15.6 u.r.i.o.).

Obligatoryjne odwołanie pracownika ze stanowiska z powodu rezygnacji stanowi realizację konstytucyjnej zasady wolności pracy. Zgodnie z utrwaloną praktyką, rezygnacja może nastąpić w każdym czasie i nie wymaga jakiegokolwiek uzasadnienia. Złożenie rezygnacji zobowiązuje prezesa izby do wystąpienia z wnioskiem do prezesa Rady Ministrów o odwołanie danej osoby ze składu kolegium izby. Ustawa nie określa terminu, w którym prezes Rady Ministrów, po otrzymaniu wniosku prezesa izby, powinien wydać akt odwołania. Oznacza to, że czynności te powinny być dokonane bez zbędnej zwłoki[16].

[16] Analogicznie jak [w:] T. Liszcz, *Osobliwości*...,op. cit., str. 44.

Skutek odwołania ze stanowiska może nastąpić niezwłocznie (z dniem doręczenia aktu odwołania) lub w określonym w akcie odwołania terminie, który nie może być wcześniejszy niż termin doręczenia aktu odwołania.

Według utrwalonej w orzecznictwie i doktrynie prawa pracy koncepcji, odwołanie, podobnie jak powołanie, wywiera dwojakie skutki prawne: 1) pozbawia osobę odwołaną kompetencji związanych z pełnieniem danego stanowiska lub funkcji (w szczególności pozbawia ją statusu organu bądź członka organu kolegialnego); ten skutek następuje w dniu doręczenia aktu odwołania albo w terminie późniejszym, określonym w samym akcie; 2) w sferze stosunku pracy odwołanie, co do zasady, jest równoznaczne z wypowiedzeniem stosunku pracy; nie powoduje więc rozwiązania stosunku pracy równocześnie z pozbawieniem stanowiska czy funkcji, lecz w późniejszym terminie – po upływie okresu równego okresowi wypowiedzenia w umownym stosunku pracy, liczonego od daty odwołania (tj. daty doręczenia odwołania, bądź późniejszej daty określonej w akcie odwołania)[17].

Tymczasem ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych wprowadziła odrębną regulację stanowiąc, że odwołanie członka kolegium izby przez Prezesa Rady Ministrów powoduje jedynie ustanie stosunku członkostwa w kolegium, natomiast nie wywiera skutków bezpośrednio w sferze stosunku pracy. Do rozwiązania stosunku pracy właściwy jest prezes izby. Takie podwójne odwołanie wydaje się być konsekwencją podwójnego powołania. Pozostaje tylko kwestia zasadności powyższego rozwiązania i jego realizacji w praktyce.

Odwołanie może jednakże – zgodnie z art. 70 § 3 k.p. – być zrównane w skutkach w sferze stosunku pracy z rozwiązaniem niezwłocznym (bez wypowiedzenia) stosunku pracy, jeżeli nastąpiło z przyczyn określonych w art. 52 § 1 k.p. – t.j. z powodu ciężkiego naruszenia podstawowych obowiązków przez pracownika, popełnienia przez niego przestępstwa uniemożliwiającego dalsze zatrudnianie bądź zawinionej utraty uprawnień koniecznych do wykonywania pracy na danym stanowisku, bądź innych przyczyn ujętych w art.53§1 k.p.

Jeżeli odwołanie członka kolegium izby następuje z powodu złożenia przez niego rezygnacji ze stanowiska jest ono w odniesieniu do jego stosunku pracy równoznaczne z wypowiedzeniem.

W myśl art.16a§3 u.r.i.o., w związku z art.15§10 u.r.i.o., obligatoryjną częścią decyzji o odwołaniu jest jej uzasadnienie. Decyzja o odwołaniu powinna być dostarczona zainteresowanemu. Obowiązek uzasadnienia dotyczy aktu odwołania zarówno zrównanego z wypowiedzeniem umowy o pracę, jak i tym bardziej, zrównanego z rozwiązaniem bez wypowiedzenia. Na decyzję o odwołaniu zainte-

[17] Analogicznie jak [w:]T.Liszcz, *Osobliwości...*, op.cit., str.41.

resowanemu przysługuje skarga do sądu administracyjnego w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia. Wniesienie skargi wstrzymuje odwołanie ze stanowiska. Sąd administracyjny jest zobligowany do wyznaczenia rozprawy w tej sprawie w ciągu 30 dni od wniesienia skargi.

Na gruncie Kodeksu pracy akt odwołania doręczony adresatowi jest równoznaczny ze złożeniem mu oświadczenia woli o wypowiedzeniu stosunku pracy. Nie ma potrzeby składania mu, po doręczeniu odwołania, innego oświadczenia woli w przedmiocie rozwiązania stosunku pracy. Natomiast u.r.i.o w art. 26a.1 zdaje się stanowić, iż to prezes izby rozwiązuje stosunek pracy z odwołanym członkiem izby na podstawie ustania członkostwa wskutek odwołania, nie wskazuje jednak, w jaki sposób ma nastąpić to rozwiązanie.

Moim zdaniem, należy ten przepis rozumieć analogicznie jak przepis art. 15 u.r.i.o. w części dotyczącej nawiązania stosunku pracy z etatowym członkiem izby na podstawie powołania. Prezes izby powinien się ograniczyć do doręczenia aktu odwołania i oświadczenia, że jest to równoznaczne ze złożeniem członkowi izby wypowiedzenia stosunku pracy oraz poinformowania go o dniu, w którym nastąpi rozwiązanie stosunku pracy.

Wobec powyższego przyjąć należy, że twórcy ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych nie mieli na celu burzenia przy jej tworzeniu ustalonych w prawie pracy koncepcji nawiązania i rozwiązania stosunku pracy z powołania, a tylko niezbyt precyzyjnie zastosowali tę koncepcję w jej przepisach. Toteż należy uznać, że samo wręczenie aktu odwołania ze stanowiska (funkcji) członka izby jest równoznaczne z wypowiedzeniem mu stosunku pracy i że od dnia wręczenia (jeżeli w akcie odwołania nie wskazano innego, późniejszego terminu) należy liczyć bieg okresu wypowiedzenia (jeśli oczywiście nie ma podstaw do potraktowania go jako równoznacznego z rozwiązaniem bez wypowiedzenia[18]).

Długość okresu wypowiedzenia należy ustalać zgodnie art. 36k.p. Wynosi ona 2 tygodnie, 1 miesiąc bądź 3 miesiące, w zależności od długości okresu zatrudnienia u danego pracodawcy (3 miesiące przy co najmniej 3-letnim okresie zatrudnienia). Już po odwołaniu obie strony, tj. odwołany członek izby oraz kolegium izby reprezentowane przez swojego prezesa, mogą w drodze porozumienia (umowy) skrócić dowolnie obowiązujący okres wypowiedzenia i tym samym przyspieszyć moment rozwiązania stosunku pracy.

W okresie wypowiedzenia odwołany członek izby, mimo że w sensie prawnym jest jeszcze pracownikiem, nie może wykonywać obowiązków, ponieważ przez odwołanie został pozbawiony swoich kompetencji. Jest więc zwolniony w tym okresie z obowiązku pracy, ale zachowuje prawo do dotychczasowego

[18] Analogicznie jak [w:] T.Liszcz, *Osobliwości...* , op. cit., str. 42.

wynagrodzenia i innych uprawnień pracowniczych. Jeżeli jednak się zgodzi, to może w tym czasie wykonywać inne zadania, powierzone mu przez prezesa izby[19]. W okresie wypowiedzenia można też odwołanemu etatowemu członkowi kolegium udzielić należnego urlopu wypoczynkowego, mimo braku obowiązku pracy[20].

Odwołany członek kolegium izby nie może żądać uznania odwołania za bezskuteczne ani przywrócenia do pracy. Natomiast na podstawie przepisów dotyczących odszkodowania z tytułu bezprawnego rozwiązania umowy o pracę przez pracodawcę za wypowiedzeniem bądź bez wypowiedzenia, może dochodzić odszkodowania w razie sprzecznego z prawem lub bezzasadnego odwołania[21].

7. Podsumowując należy stwierdzić, że osobliwości charakteryzujące stosunki pracy w ramach regionalnych izb obrachunkowych można sprowadzić do kilku kwestii.

Mało precyzyjne jest uregulowanie procedury powołania na stanowisko członków kolegium izby. Rozróżnienie aktu powołania dokonywanego przez prezesa Rady Ministrów i nawiązania stosunku pracy leżącego w kompetencji prezesa izby, jest błędne. W praktyce oznacza to jeden akt powołania, skutkujący zarówno powierzeniem stanowiska, jak i powstaniem stosunku pracy, a dokonywany jest przez prezesa Rady Ministrów.

Analogiczna sytuacja ma miejsce w wypadku regulacji aktu odwołania. Ten sam brak precyzji ustawodawcy doprowadził do kuriozalnej sytuacji, w której wykładnia językowa przepisów prowadzi do wniosku, że istnieją dwie czynności odwołania dokonywane przez prezesa Rady Ministrów i prezesa izby.

Innym, niefortunnym uregulowaniem jest niejasna pozycja prezesa izby. Przepisy z jednej strony podkreślają jego doniosłą rolę, w związku ze sprawowaniem przez niego funkcji, z drugiej strony, nie przyznają mu rangi odrębnego organu i niejako zrównują w kompetencjach z pozostałymi członkami izby.

Kolejną kwestią, która budzi wątpliwości jest ukształtowanie procedury odwoławczej od uchwały komisji konkursowej w taki sposób, że w praktyce jest ona martwą instytucją. Odwołania bowiem w tej kwestii rozpatrywane są przez kolegium izby, którego członkowie, między innymi, zasiadają w komisji konkursowej. W związku z powyższym trudno o obiektywizm względem własnej uchwały u członków kolegium, będących – w części – jednocześnie członkami komisji konkursowej.

Ponadto zdecydowanie negatywnie należy ocenić właściwie dożywotni charakter członkostwa w kolegium izby jego etatowych członków. Brak regulacji

---

[19] Analogicznie jak [w:] T.Liszcz, *Osobliwości....*, op. cit.,str.42.

[20] Na takim stanowisku stanął Sąd Najwyższy w wyroku z 7.02. 2001 r., I PKN 240/00, „Prawo Pracy", nr 6/2001, poz. 36.

[21] T. Liszcz, *Prawo...*, op. cit., str.214.

umożliwiającej odwołanie pracownika z powodu osiągnięcia przez niego wieku emerytalnego, uniemożliwia prowadzenie racjonalnej polityki kadrowej. Nieuwzględnienie w przepisach powoływanej ustawy instytucji ustania członkostwa z mocy prawa, również stawia całą jej treść w negatywnym świetle i przesądza o tym, że stanowi ona ewenement wśród ustaw regulujących status pracowników poszczególnych grup zawodowych[22]. Trudno odnaleźć racjonalne uzasadnienie dla w ten sposób ukształtowanej konstrukcji statusu pracowniczego etatowych członków kolegium izby. Nie przemawiają za tym ani względy słusznościowe (dożywotnia stabilizacja nie jest potrzebna przy sprawowaniu funkcji w dziedzinie finansów publicznych), ani funkcjonalne (bezzasadne jest utrzymywanie skomplikowanych procedur odwoławczych pracownika, jeśli podstawą nawiązania stosunku pracy jest powołanie, a więc sposób przeciwstawiający się powszechnej ochronie trwałości stosunku pracy i przemawiający za częstą rotacją w ramach stanowisk na tej drodze obsadzanych).

Warto także zastanowić się, czy z założenia właściwe jest zróżnicowanie członków izby na etatowych i pozaetatowych. Członkowie pozaetatowi, pomimo charakteru swojego stosunku pracy, korzystają z ochrony przysługującej funkcjonariuszom publicznym. W praktyce można obawiać się nadużywania przez pozaetatowych członków izby tak silnego instrumentu prawnego, jakim jest ochrona funkcjonariuszy publicznych. Łączący ich bowiem z regionalną izbą obrachunkową stosunek organizacyjno-prawny jest o wiele mniej sformalizowaną i słabszą więzią niż stosunek pracy wiążący etatowych członków kolegium izby. Pomimo to korzystają oni ze szczególnej ochrony ukształtowanej na gruncie ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Moim zdaniem, taka forma ochrony powinna być postulowana tylko tam, gdzie istnieją silne więzi podporządkowania i możliwości kontroli ze strony państwa podmiotów podporządkowanych. W myśl przepisów ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w wypadku pozaetatowych funkcjonariuszy publicznych taka kontrola jest ograniczona, gdyż nie mają oni statusu pracowników.

mgr Barbara Lenarcik
Zakład Prawa Pracy, UMCS, Lublin

[22] Aczkolwiek niemal identyczne regulacje związane z kwestią dożywotności stosunku pracy można odnaleźć w ustawie regulującej status etatowych członków samorządowych kolegiów odwoławczych – ustawa z 12.10.1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych, DzU z 1994 r, nr 122, poz.593, ze zm. Szerzej na ten temat: T. Liszcz, [w:] *Osobliwości...* , op.cit., str. 44 i 45.

Paweł Wieczorek

PRZENOSZENIE PRODUKCJI ZE STARYCH DO NOWYCH KRAJÓW UNII

Wspólny rynek Unii Europejskiej, powiększony w ramach jej piątego rozszerzenia w maju 2004 r. i styczniu 2007 r. w sumie o 12 nowych państw, gwarantuje pełną swobodę wyboru miejsca prowadzenia działalności biznesowej. Poszukiwanie przez europejskich przedsiębiorców najlepszej – z punktu widzenia kosztów oraz perspektyw rynkowych – lokalizacji dla kapitału i produkcji nabrało nowego wymiaru wraz z rozwojem procesu globalizacji i zaostrzeniem się konkurencji w handlu światowym. W tym kontekście zwiększonym, chociaż nadal relatywnie małym, zainteresowaniem firm z państw dawnej Unii (UE-15) cieszą się kraje akcesyjne (a wśród nich Polska). Znajduje to swój wyraz w coraz szerszym strumieniu bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ), lokowanych przez przedsiębiorców ze starych krajów UE na obszarze nowych członków Unii. Część BIZ związana jest z tzw. delokalizacją (*offshoringiem*) – czyli przenoszeniem produkcji za granicę – najczęściej do innych państw dawnej Unii oraz krajów azjatyckich (Chiny, Indie), ale w pewnym stopniu także do nowych członków UE. Proces delokalizacji został w niektórych krajach UE-15 – zwłaszcza we Francji i Niemczech – mocno nagłośniony przez związki zawodowe oraz część kół politycznych i jest przedstawiany jako zjawisko negatywnie wpływające na rynek pracy w tych krajach.

Wśród czynników sprzyjających udziałowi państw akcesyjnych w procesie delokalizacji wymienia się niskie koszty produkcji w tych krajach, stanowiące m.in. efekt niskich stawek podatku dochodowego od osób prawnych (Corporate Income Tax – CIT). Niekiedy stawiane jest również pytanie, czy nowe kraje powinny otrzymywać tak duże wsparcie z budżetu UE (którego koszty ponoszą przede

wszystkim państwa UE-15), skoro fundusze strukturalne przyczyniają się do zwiększenia atrakcyjności krajów akcesyjnych jako miejsca lokowania produkcji, także tej, która jest przenoszona ze starych państw UE w ramach delokalizacji. Wpływ procesu delokalizacji na konkurencyjność przedsiębiorców europejskich oraz perspektywy rozwojowe i rynek pracy krajów UE – szczególnie w kontekście wyzwań globalizacji – jest obecnie przedmiotem dużego zainteresowania badaczy w państwach zachodnich[1]. Również w Polsce ta tematyka jest coraz częściej podejmowana[2].

Pojęcie delokalizacji oraz główne tendencje w rozwoju tego zjawiska

Przypuszcza się, iż termin „delokalizacja" po raz pierwszy został użyty w połowie lat dziewięćdziesiątych przez Edwarda E. Leamera[3] na określenie zjawiska podziału (fragmentacji) procesu produkcji na części składowe, rozdzielone między firmy prowadzące działalność wytwórczą w różnych miejscach, w tym również za granicą. W bardziej dokładny sposób zjawisko delokalizacji definiuje Komisja Europejska. Wskazuje, iż chodzi o proces przenoszenia aktywności gospodarczej za granicę, odzwierciedlający zmiany w funkcjonowaniu przedsiębiorstw, wynikające z ich adaptacji do coraz bardziej konkurencyjnego środowiska (efekt globalizacji) w jakim działają, a także przyspieszonego postępu technologicznego w dziedzinie transportu i komunikacji[4]. Obydwa te czynniki powodują zmiany w poziomie kosztów działalności gospodarczej, co skłania przedsiębiorców do poszukiwania najbardziej optymalnego – właśnie z punktu widzenia kosztów – miejsca ulokowania produkcji, umożliwiającego osiągnięcie przewag komparatywnych. Ze zjawiskiem delokalizacji mamy do czynienia wówczas,

---

[1] Zob. np.: Tassos Belessiotis, Mattias Levin, Reinhilde. Veugelers (red.): EU competitiveness and industrial location. European Commission. Bureau of European Policy Advisers. Luksemburg 2006. Karsten. B. Olsen: Productivity impacts of offshoring and outsourcing: a review. OECD. „STI Working Papers", 2006/1. Cécile Denis, Kieran McMorrow, Werner Röger: Globalisation: Trends, Issues and Macro Implication for the UE. European Commission. "Economic Papers" nr 254, July 2006.

[2] Zob. np.: A. Hildebrandt, T.Kalinowski (red.), M. Nowicki (red.), P. Pelczar, M-J. Radło, P. Susmarski: *Delokalizacja w rozszerzonej Unii Europejskiej – perspektywa wybranych państw UE. Wnioski dla Polski.* Urząd Komitetu Integracji Europejskiej. Warszawa 2006 r. <http://www2.ukie.gov.pl> (cyt. dalej jako *Delokalizacja*).

[3] Edward E. Leamer: The effects of trade in services, technology transfer and delocalisation on local nad global income inequality. "Asia-Pacific Economic Review" 1996, nr 2, s. 44-60. Na pierwszeństwo E.E. Leamera w powyższym kontekście wskazał Alan V. Deardoff, w: Terms of Trade: Glossary of International Economics <http://www-personal.umich.edu/~alandear/glossary/>.

[4] Reinhilde Veugelers: Delocalisation: a challenge for the UE economy?. European Commission. Bureau of Policy Advisers <http://www.ifri.org/files/Economie/Elargissement_Veugelers.pdf>. Zob. także: M-J. Radło: *Globalizacja, inwestycje bezpośrednie, delokalizacja, offshoring, outsourcing: podstawowe definicje, [w:] Delokalizacja....*, op.cit., s. 9-15.

gdy przeniesieniu produkcji za granicę towarzyszy ograniczenie, likwidacja lub nierozwijanie mocy wytwórczych w kraju skąd pochodzi kapitał. Niekiedy przedsiębiorcy traktują możliwość delokalizacji jako swoisty straszak w sporach z pracownikami o warunki płacy i pracy, grożąc, że jeśli pracownicy nie ograniczą swoich oczekiwań w tym zakresie, konieczne będzie przesunięcie produkcji oraz miejsc pracy za granicę[5].

Pojęcie *offshoringu* należy odróżnić od pojęcia *outsourcingu*. W pierwszym wypadku przesunięcie produkcji za granicę dokonuje się w ramach jednego przedsiębiorstwa i następuje z zachowaniem własności środków produkcji oraz kontroli procesu wytwarzania (produkcja jest realizowana przez dotychczasową firmę, tyle że w jej zagranicznej filii), w drugim zaś wypadku chodzi o nabywanie wyrobów i usług w firmie zewnętrznej, niepowiązanej kapitałowo z zamawiającym, co na ogół prowadzi do zaprzestania produkcji wyrobów przez przedsiębiorcę składającego zamówienia zewnętrzne.

Charakter i struktura zjawiska przenoszenia produkcji za granicę podlega sukcesywnym zmianom, w ramach których można wyodrębnić kilka niżej wymienionych tendencji w rozwoju delokalizacji:

(a) w wypadku firm z państw UE-15 przenoszenie produkcji i usług dokonuje się najczęściej w obrębie krajów Europy Zachodniej (Francja, Niemcy, Irlandia, Holandia), przy rosnącym udziale państw Azji, zwłaszcza Chin i Indii. Rozszerzenie UE w maju 2004 r. i w styczniu 2007 r. w sposób naturalny zwiększyło zainteresowanie państwami akcesyjnymi, jako miejscem inwestowania i lokowania produkcji, niemniej ich udział w procesie delokalizacji jest na razie relatywnie niewielki;

(b) coraz częściej zainteresowanie delokalizacją wykazują przedsiębiorstwa małe i średnie, działające zwłaszcza w sektorach wysokiej technologii, podczas gdy do niedawna inwestowanie w innych krajach było domeną dużych firm, zajmujących się produkcją wymagającą wysokiego nakładu pracy;

(c) chociaż na razie zjawisko przenoszenia działalności gospodarczej za granicę dotyczy najczęściej sektora produkcji, to jednak obserwowany w minionych kilku latach szybki wzrost delokalizacji usług powoduje, że wspomniane zjawisko w całokształcie procesu delokalizacji sukcesywnie zyskuje na znaczeniu. Odzwierciedla to zmiany technologiczne, które istotnie zwiększyły możliwość świadczenia usług opartych na bazie znajdującej się w innym kraju niż odbiorca usługi. Ponadto pojawia się coraz więcej takich usług, które nie wymagają bezpośredniego kontaktu z odbiorcą, a efekty działalności usługowej mogą być łatwo i tanio przesyłane elektronicznie. Inaczej mówiąc, rewolucja informatyczna spo-

[5] Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zakresu i skutków delokalizacji przedsiębiorstw. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej" C 294 z 25.11. 2005 r., s. 47.

wodowała, że wiele rodzajów usług (księgowość, tworzenie oprogramowania, szkolenia) już obecnie może być świadczonych na odległość lub będzie to możliwe w nieodległej przyszłości. Wzrastające znaczenie usług w całokształcie BIZ, w tym także w ich części związanej ze zjawiskiem delokalizacji, powoduje na tyle istotne zmiany w globalnym podziale pracy, iż według niektórych ocen doprowadzi to wkrótce do kolejnej rewolucji w tym zakresie[6];

(d) w coraz większym stopniu delokalizacja obejmuje nie tylko tradycyjne gałęzie przemysłu charakteryzujące się wysoką pracochłonnością (przemysł włókienniczy, odzieżowy, obuwniczy, drzewny), ale także przemysły o wysokiej kapitałochłonności (hutniczy, maszynowy, stoczniowy, lotniczy, wyposażenia elektronicznego), a ponadto sektor usług (z zakresu oprogramowania informatycznego, finansowych, logistycznych, informacyjnych, edukacyjnych). Wyraźnie widoczna jest tendencja do przesuwania za granicę działalności badawczo-rozwojowej, bardzo często do Chin i Indii;

(e) jeszcze ćwierć wieku temu zjawisko delokalizacji niemal w pełni wpisywało się w model cyklu życia produktu. Produkcja określonych dóbr była transferowana za granicę po osiągnięciu szczytowej fazy wzrostu sprzedaży w kraju macierzystym. W ten sposób produkcja przepływała z państw rozwiniętych do krajów na niższym poziomie rozwoju, co było szczególnie widoczne w sektorach schyłkowych i mniej zyskownych. Obecnie firmy coraz częściej opierają działalność biznesową na tworzeniu międzynarodowych sieci, które integrują produkcję realizowaną przez firmy umiejscowione w wielu różnych krajach. Wpływa to na charakter delokalizacji, która w coraz mniejszym stopniu polega na jednokierunkowym przenoszeniu produkcji z krajów rozwiniętych do państw o niższym poziomie rozwoju, a opiera się obecnie przede wszystkim na przepływach dwukierunkowych, dokonujących się głównie między państwami rozwiniętymi[7].

Geneza i przebieg debaty politycznej w starych krajach UE na temat delokalizacji

Przyjęcie do Unii nowych państw zbiegło się w czasie z widocznym w wielu krajach UE-15 kryzysem modelu opieki społecznej oraz narastaniem obaw o pracę i bezpieczeństwo socjalne jako konsekwencji działań ukierunkowanych na wzmocnienie konkurencyjności gospodarki UE w kontekście wyzwań globaliza-

[6] World Investment Report 2004. The shift towards services. UCTAD. New York-Geneva 2004, s. 147-180 <http://www.unctad.org/en/docs/wir2004_en.pdf>.

[7] M.-J. Radło: *Delokalizacja w rozszerzonej UE – podstawowe zagadnienia, debata, tendencje, bilans przepływów kapitałowych,* [w:] *Delokalizacja ...*, op.cit., s. 27-37.

cji. Kwestie te są w państwach UE-15 bardzo często postrzegane przez pryzmat przyjęcia do Unii licznej grupy względnie ubogich krajów, co mocno obciąża wspólnotowy budżet, a zarazem powoduje pojawienie się na obszarze dawnej Unii licznej grupy emigrantów zarobkowych. Zbieżność w czasie powiększania się Unii z nasilaniem się problemów z utrzymaniem pozycji UE na rynku światowym oraz naruszeniem dotychczasowego ładu ekonomicznego i społecznego w państwach UE-15 na tle wyzwań globalizacji została błędnie zrozumiana jako związek przyczynowy tych dwóch procesów[8].

Czynnikiem, który sprzyja demonizowaniu negatywnych skutków delokalizacji dla rynku pracy w Niemczech, Francji czy Włoszech jest utrzymująca się od dłuższego czasu słaba koniunktura w tych krajach, która co prawda w 2006 r. uległa pewnej poprawie, ale prognozy Komisji Europejskiej na lata 2007–2008 nie są zbyt optymistyczne – stopa PKB oscylować ma w granicach od 1,4% (Włochy) do maksymalnie 2,1-2,3% (Niemcy, Francja)[9]. Towarzyszy temu wysoka, jak na standardy państw UE-15, stopa bezrobocia, wynosząca w 2006 r. w Niemczech 8,9% (wskaźnik średnioroczny) i odpowiednio 9,3% we Francji oraz 7,1% we Włoszech. Chociaż wskaźniki te powinny obniżyć się w kolejnych dwóch latach o około 1 punkt procentowy, to jednak liczba bezrobotnych – szczególnie w Niemczech i Francji – nadal przekraczać będzie poziom akceptowany społecznie. Dodatkowo rządy Francji oraz Niemiec (i niektórych innych państw UE-15) wdrażają reformę systemu emerytalnego, która siłą rzeczy ograniczy przywileje socjalne. Wszystko to rodzi frustracje i zwiększa podatność społeczeństw dawnej Unii na populistyczne wystąpienia polityków i działaczy związkowych na temat rzekomo masowego przenoszenia produkcji do nowych państw UE, prowadzącego w starych krajach Unii do likwidacji dużej liczby miejsc pracy, a w konsekwencji – do wzrostu kosztów świadczeń socjalnych i powiększania kręgu osób dotkniętych wykluczeniem społecznym.

Jak gorący jest to temat przekonała się polska komisarz Danuta Hübner, odpowiedzialna w Komisji Europejskiej (KE) za politykę regionalną, której wypowiedź na temat delokalizacji, zamieszczona w lutym 2005 r. na łamach wydawanego we Francji dziennika ekonomicznego „La Tribune", spotkała się z bardzo ostrą reakcją, szczególnie ze strony władz francuskich. Istota wspomnianej wypowiedzi sprowadzała się do sekwencji czterech następujących tez: (a) procesu przenoszenia produkcji ze starych krajów UE nie da się zatrzymać sztucznymi metodami; (b) nie powinno się zresztą tego robić, bowiem delokalizacja wzmacnia konkurencyjność przedsiębiorstw, których siedziba pozostaje we Francji czy Niemczech;

---

[8] A. D. Rotfeld: *Dysonans poznawczy*, „Rzeczpospolita" z 16.06. 2005 r.

[9] Economic Forecasts. Autumn 2006. European Commission.

(c) co więcej, należy ułatwiać przenoszenie produkcji w obrębie Europy, dzięki czemu firmy europejskie staną się silniejsze, gdyż będą mogły obniżyć koszty; (d) jeśli tego nie zrobimy, produkcja będzie przenoszona do Indii lub do Chin[10].

Takie podejście do problemu delokalizacji zostało zakwestionowane przez Jeana-Pierra Raffarina, ówczesnego premiera Francji, który w powyższym kontekście zażądał: (a) ustalenia minimalnego poziomu opodatkowania zysku przedsiębiorstw w UE; (b) przyjęcia takiego sposobu rozdysponowywania funduszy strukturalnych, który nie będzie ułatwiał przenoszenia produkcji; a także (c) ograniczenia zakresu liberalizacji unijnego rynku usług. W podobnym duchu wypowiadali się także członkowie gabinetu Raffarina[11].

Przytoczone wypowiedzi polityków francuskich nawiązywały do podjętej w 2004 r. przez Güntera Verheugena – ówczesnego komisarza ds. rozszerzenia UE, a obecnie wiceprzewodniczącego KE – próby przeforsowania systemu uzależniającego wielkość przyznawanych poszczególnym krajom funduszy strukturalnych od wysokości stawki podatku CIT[12]. Z inicjatywą G. Verheugena współbrzmiał skierowany do Komisji, w maju 2004 r., list ministrów finansów Francji i Niemiec, w którym wezwali KE do szybkiego przedłożenia propozycji dotyczącej ujednolicenia podstawy obliczania CIT, a także określenia minimalnych stawek tego podatku, analogicznie do rozwiązań stosowanych w podatku od towarów i usług (VAT). Za harmonizacją podatków w UE wielokrotnie opowiadał się również były kanclerz Niemiec Gerhard Schröder, często łącząc tę kwestię z żądaniem ograniczenia wsparcia strukturalnego dla nowych państw do czasu podwyższenia przez nie poziomu CIT[13].

---

[10] Na podstawie serwisu internetowego PAP z 10.02. 2005 r.

[11] Przykładowo Claudie Haignere – minister ds. europejskich – zapowiedziała, że podejmie nowe starania na rzecz harmonizacji fiskalnej w Europie oraz zaostrzenia warunków przyznawania funduszy strukturalnych. Z kolei Michel Barnier, minister spraw zagranicznych, oznajmił, że nie można się zgodzić na niszczenie miejsc pracy w jednym miejscu Europy, po to, aby je ratować w innej części Europy.

[12] Ostatecznie pomysł G. Verheugena nie uzyskał wystarczającego poparcia członków Komisji Europejskiej i został odłożony *ad acta*.

[13] Takie stanowisko G. Schröder zaprezentował na przykład podczas wystąpienia na II Kongresie Polskiego Forum Strategii Lizbońskiej, w maju 2004 r. Uzasadniając potrzebę podniesienia przez nowe kraje UE stawek CIT, G. Schröder odwołał się wówczas do następujących argumentów: (a) państwa stosujące niskie podatki w istocie rzeczy uprawiają dumping fiskalny i przez to naruszają zasady uczciwej konkurencji, (b) szereg nowych krajów ma duże problemy z utrzymaniem finansów publicznych w ryzach określonych przez prawo wspólnotowe i wzrost podatków bardzo ułatwiłby walkę z nadmiernym deficytem budżetowym – tymczasem państwa te wolą utrzymywać niskie podatki, równocześnie domagając się zwiększenia środków pomocowych z budżetu Unii oraz (c) zgoda na harmonizację podatków byłaby wyrazem solidarności europejskiej. Cyt. za: D. Rosati: *Unia potrzebuje niższych podatków*, „Rzeczpospolita" z 2.06.2004 r.

Według niektórych opinii obawy o skutki delokalizacji dla rynku pracy we Francji stanowiły jeden z ważnych powodów negatywnego stanowiska większości Francuzów wobec projektu *Traktatu Konstytucyjnego dla Europy*, wyrażonego w referendum przeprowadzonym w maju 2005 r.[14] *Traktat konstytucyjny* został odrzucony, bowiem we Francji kojarzył się on w dużym stopniu z rozszerzeniem UE, które z kolei postrzegane jest jako istotna przyczyna zaostrzenia się ekonomicznych i społecznych problemów w starej części Unii. Pewną rolę w kształtowaniu się tego rodzaju stereotypów mają przypadki przenoszenia produkcji do nowych państw UE, nawet jeśli wciąż jest to zjawisko o niewielkiej skali.

Udział znaczących polityków europejskich w dyskusji na temat delokalizacji spowodował, że kwestią tą zainteresował się również Parlament Europejski, co znalazło wyraz w przyjęciu 14 marca 2006 r. rezolucji *w sprawie delokalizacji w kontekście rozwoju regionalnego*[15]. We wspomnianym dokumencie podkreślono, że praktyki biznesowe, które nie przyczyniają się do zwiększenia stopnia spójności ekonomicznej oraz poziomu zatrudnienia (cele Strategii lizbońskiej), a prowadzą do utraty miejsc pracy, nie powinny być wspierane z środków UE. W związku z tym europosłowie zaproponowali, „aby przedsiębiorstwa, które po otrzymaniu pomocy publicznej (...) przystępują do delokalizacji wewnątrz Unii Europejskiej (...) nie mogły już korzystać z pomocy publicznej udzielanej w ich nowym miejscu działalności oraz, aby nie mogły korzystać z funduszy strukturalnych lub pomocy publicznej przez siedem lat od daty delokalizacji". Uznali również, iż należy zwiększyć fundusze UE przeznaczone na kształcenie zawodowe i przekwalifikowanie pracowników w regionach dotkniętych restrukturyzacją i delokalizacją[16].

Skala delokalizacji oraz udział w tym procesie nowych państw UE

Proces przenoszenia produkcji i usług za granicę, a także implikacje tego zjawiska dla rynku pracy oraz perspektyw rozwojowych kraju macierzystego kapitału są bardzo trudne do zmierzenia. Ponieważ nośnikiem delokalizacji są przede wszystkim bezpośrednie inwestycje zagraniczne, to – wobec braku bardziej precyzyjnych

[14] Alexander Hijzen, Sébastien Jean, Thierry Mayer: The effects at home of initiating production abroad: evidence from matched French firms. 12 November 2006, s. 1 <http://www.paris-jourdan.ens.fr/ydepot/semin/texte0607/HIJ2006SER.pdf>.

[15] Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie delokalizacji w kontekście rozwoju regionalnego. A6-0013/2006. Strasburg, 14.03.2006 r.

[16] W ramach *Perspektywy finansowej 2007–2013* utworzono *Europejski Fundusz Przystosowania do Globalizacji* w kwocie 500 mln € rocznie, służący m.in. wspieraniu działań mających na celu łagodzenie skutków restrukturyzacji zatrudnienia, w tym w związku z przenoszeniem produkcji lub usług do innych miejsc.

narzędzi analitycznych – jako przybliżoną miarę tego zjawiska najczęściej uznaje się przepływy BIZ[17]. Analiza transferów kapitałowych w ramach UE pokazuje, że udział nowych członków Unii w realizowanych na obszarze Wspólnoty przepływach kapitałowych wciąż jest relatywnie mały. Przykładowo w 2005 r. wartość BIZ, jakie napłynęły do państw akcesyjnych stanowiła zaledwie 7,3% wartości BIZ, ulokowanych w tym czasie w państwach Unii w ramach wewnątrzunijnego obrotu kapitałowego (rysunek 1). Dla większości przedsiębiorców ze starych państw UE poszukujących nowej lokalizacji dla produkcji najważniejsze w tym kontekście znaczenie mają inne państwa UE-15, następnie kraje Azji (w szczególności Chiny i Indie), a dopiero w kolejności – państwa akcesyjne. Pewien wyjątek stanowić tu mogą Niemcy, gdzie – jak wynika z badań ankietowych dotyczących wskazania głównych regionów świata, do których firmy niemieckie najchętniej przenoszą produkcję – na pierwszym miejscu stawia się nowe kraje UE[18].

Znacząca część BIZ napływających do nowych krajów w ogóle nie powinna być kojarzona z delokalizacją, która ma miejsce tylko wówczas, gdy następuje przeniesienie produkcji wyrobów bądź usług z jednego kraju do drugiego, przy jednoczesnym zlikwidowaniu lub ograniczeniu lub nierozwijaniu mocy wytwórczych na obszarze kraju, skąd pochodził kapitał. Według niektórych ocen w Polsce z delokalizacją związane było tylko 32% wartości inwestycji ulokowanych do końca 2004 r. przez przedsiębiorców z Włoch. Z kolei jeśli chodzi o kapitał amerykański udział BIZ podatnych na delokalizację w globalnym wolumenie inwestycji bezpośrednich, jakie napłynęły do Polski z USA, wyniósł 39%, w wypadku inwestycji holenderskich – 46%, francuskich – 52%, brytyjskich – 55% oraz niemieckich – 58%[19] (rysunek 2). Wpływ tych inwestycji na rynek pracy w krajach UE-15 jest zróżnicowany, bowiem przede wszystkim zależy on od celu, jaki przedsiębiorcy chcieli osiągnąć decydując się na delokalizację.

---

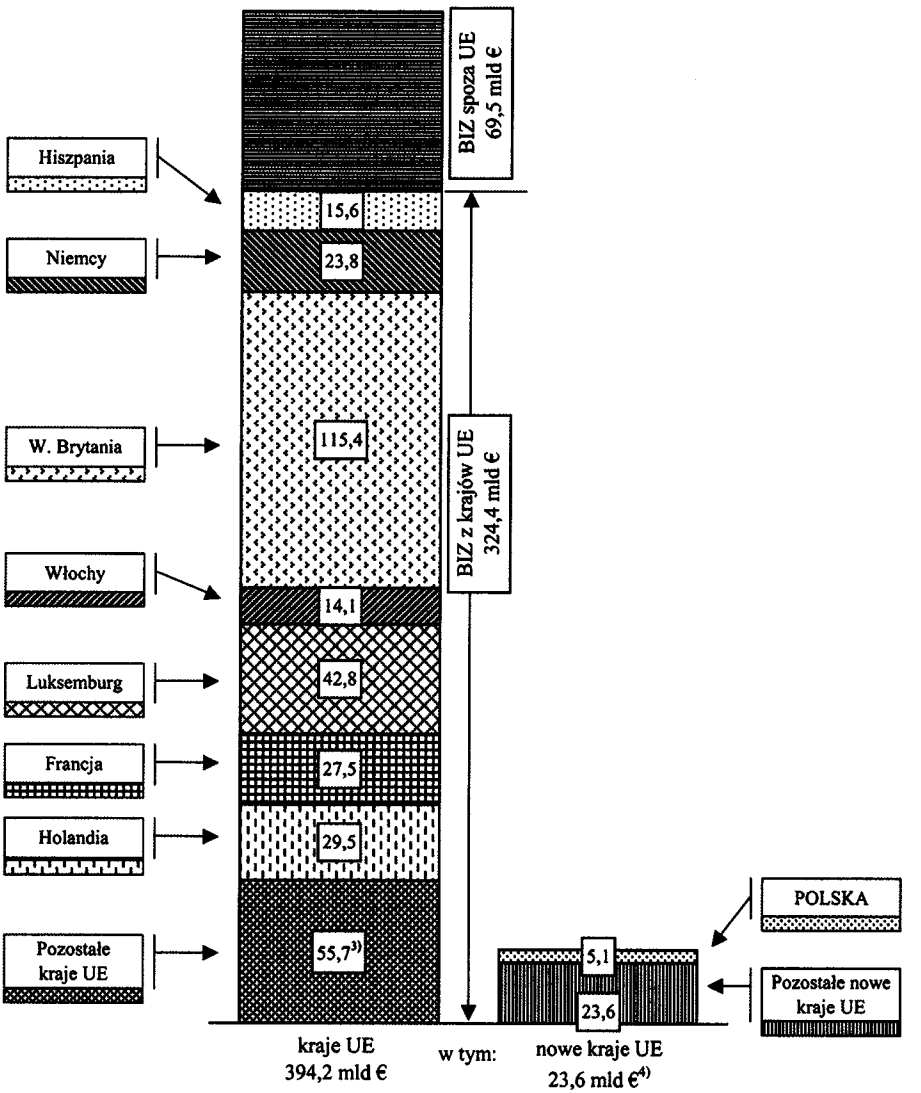
[17] Przepływy BIZ stanowią ułomną miarę delokalizacji, bowiem z tym zjawiskiem faktycznie związana jest tylko ta część BIZ, która stanowi efekt poszukiwania przez przedsiębiorcę możliwości obniżki kosztów produkcji, podczas gdy firmy inwestujące za granicą często kierują się także innymi motywami. Pamiętać również trzeba, że istotną rolę w całokształcie BIZ odgrywają reinwestowane zyski oraz inwestycje finansowane oparte na wewnątrzkorporacyjnych pożyczkach i kredytach, a w tych wypadkach międzynarodowe transfery kapitału po prostu nie następują.

[18] Na nowe kraje UE przypadło 44,8% wskazań, natomiast na kraje Azji – 29,4% wskazań, kraje Europy Zachodniej – 27,7%, kraje Europy Wschodniej (bez państw UE) – 19,6%, kraje Ameryki Północnej i Środkowej – 12,7% oraz kraje Ameryki Południowej – 4,1% wskazań (w badaniu dopuszczono możliwość wielu wskazań równocześnie). Steffen Kinkel, Günter Lay, Spomenka Maloca: *Produktionsverlagerungen ins Ausland und Rückverlagerungen. Fraunhofer Institut Systemtechnik und Innovationsforschung.* „Bericht zum Forschungauftrag„ nr 8/2004. Karsruhe, October 2004, s. 13 <http://www.isi.fraunhofer.de/i/dokumente/Bericht_final_Nov.pdf>.

[19] M. Nowicki, P. Susmarski: *Działalność inwestorów zagranicznych w Polsce – ekspansja czy delokalizacja?,* [w:] *Delokalizacja* ...op.cit., s. 113.

Rysunek 1

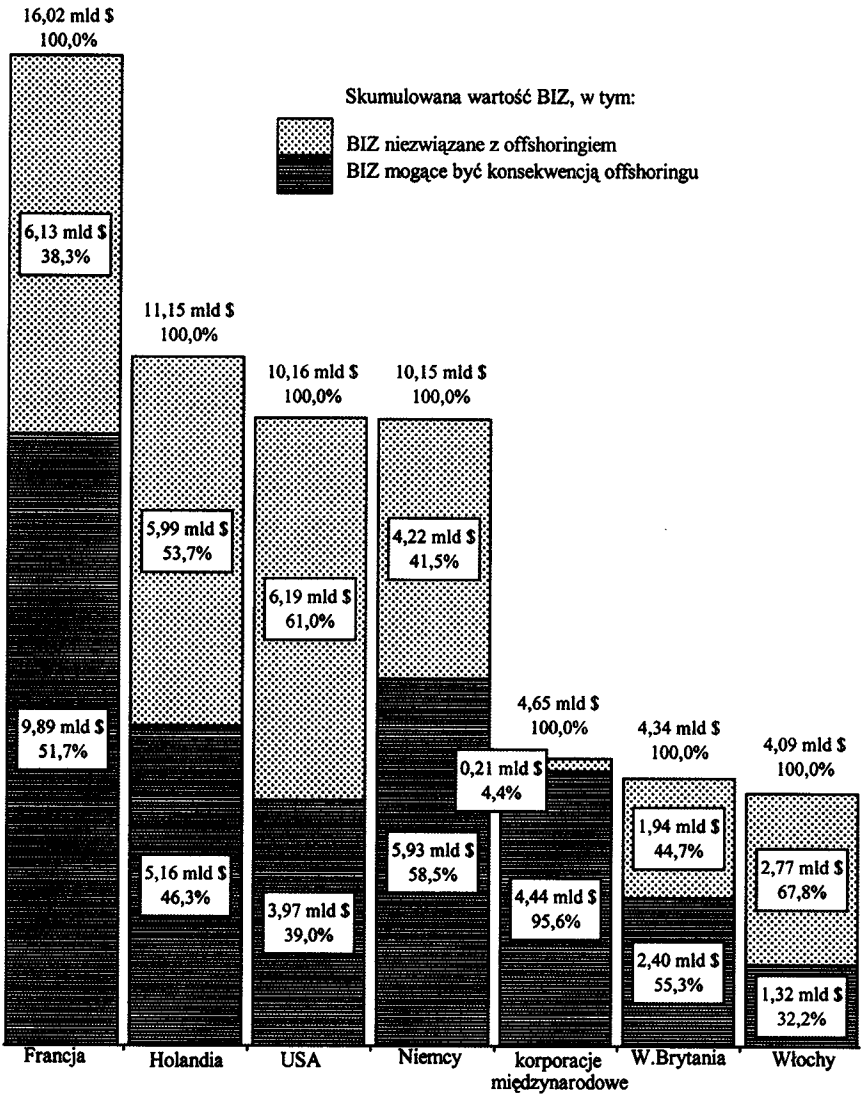
Wielkość napływu BIZ[1] do państw UE[2] w 2005 r. (w mld euro)



1) Dane nie uwzględniają reinwestowanych zysków.
2) Bez Bułgarii i Rumunii.
3) W tym BIZ o wartości 23,6 mld €, które napłynęły do nowych krajów UE z państw UE-15.
4) Kwota ta obejmuje wyłącznie BIZ, które napłynęły z państw UE-15.
Źródło: „Eurostat News Release", nr 97/2006 z 18 lipca 2006 r.

Rysunek 2

Wartość BIZ, które napłynęły do Polski w związku z offshoringiem, z wyodrębnieniem kierunku pochodzenia kapitału (dane w mld USD i w % według stanu z końca 2004 r.)



Źródło: M. Nowicki, P. Susmarski: *Działalność inwestorów...*, op.cit., [w:] *Delokalizacja...*, op.cit., s. 116.

Z przytoczonych danych wynika, że w odniesieniu do 68% skumulowanej wartości włoskich BIZ w Polsce (licząc według stanu na koniec 2004 r.) zjawisko przenoszenia produkcji z Włoch do Polski nie wystąpiło. W wypadku pozostałych państw, z których napływa do Polski najwięcej BIZ, wskaźnik ten wahał się w granicach od 38% (Francja) do 61% (USA). Można przypuszczać, że w odniesieniu do tej części BIZ, która nie jest związana z delokalizacją, głównym motywem decyzji o inwestowaniu kapitału obcego w Polsce jest chęć stworzenia dogodnych warunków do ekspansji handlowej i wzmocnienia pozycji rynkowej na obszarze Europy Środkowej i Wschodniej. W takiej sytuacji bardzo często rzecz sprowadza się jedynie do tworzenia zagranicznych filii, przy pozostawieniu przedsiębiorstwa-matki w miejscu dotychczasowego jego funkcjonowania. Zyski wypracowane w filiach zagranicznych mogą być transferowane do kraju, skąd pochodzi kapitał i inwestowane w sposób kreujący wzrost zatrudnienia. Czynnikami tworzącym miejsca pracy będą również: wzrost sprzedaży będący następstwem obniżenia kosztów produkcji i związanej z tym poprawy konkurencyjności przedsiębiorstwa-matki, a także strumień dostaw kooperacyjnych z kraju, w którym działa przedsiębiorstwo-matka do jego zagranicznych filii.

Kwestia wysokości kosztów produkcji w krajach akcesyjnych jako element dyskusji na temat delokalizacji

Jednym z istotnych atutów nowych państw UE – branych pod uwagę przez inwestorów ze starych krajów UE przy podejmowaniu decyzji o miejscu lokalizacji kapitału – są niższe niż w państwach UE-15 koszty prowadzenia działalności gospodarczej. Na przewagę kosztową krajów akcesyjnych składają się głównie trzy elementy, a mianowicie:

(a) niższe koszty pracy – przeciętny koszt roboczogodziny w krajach akcesyjnych (bez Bułgarii i Rumunii) w 2004 r. wynosił 5,8 euro w przemyśle oraz 6,2 euro w usługach i był czterokrotnie niższy niż w krajach UE-15[20] (tabela 1). Największe różnice w kosztach w przemyśle występują w republikach bałtyckich (przeciętna roboczogodzina kosztowała w tych krajach w 2004 r. 6-10 razy mniej niż w starych państwach UE), najmniejsze zaś na Cyprze, w Słowenii i na Malcie. W Polsce koszt przeciętnej roboczogodziny w przemyśle był we wspomnianym roku ponad pięć razy niższy niż w krajach UE-15. Podobne różnice

[20] Inną sprawą jest, że wysokość kosztów pracy należy rozpatrywać łącznie z wydajnością pracy, która nadal jest wyraźnie wyższa w starych krajach Unii. Powoduje to, że skala rzeczywistych przewag komparatywnych, jakie osiągają nowe kraje UE jest mniejsza, niżby to wynikało z bezpośredniego porównywania wysokości kosztów produkcji.

Tabela 1

Wysokość kosztów pracy w krajach UE (w euro)

Kraj	Średni koszt roboczogodziny w 2004 r.[1]		Średnioroczne zarobki w przemyśle i usługach[a] w 2002 r.[2]
	Przemysł	Usługi	
Średnia dla UE-25[b]	22,34	20,96	20 020
Średnia dla UE-15	23,56	24,47	30 274
Średnia dla nowych krajów[b]	5,78	6,24	8 017
Austria	27,41	23,83	32 430
Belgia	32,29	28,85	30 690
Bułgaria[3]	1,57	1,39	1 588
Cypr	10,66	10,90	22 320
Czechy	5,61	6,21	7 210
Dania	30,15	31,34	41 740
Estonia	4,03	4,38	4 930
Finlandia	26,95	27,17	30 970
Francja	26,90	30,60	29 140
Grecja	11,36[c]	13,97[c]	18 750
Hiszpania	16,72	14,34	21 060
Holandia	29,52	26,54	33 680
Irlandia	-	-	32 910
Litwa	3,14	3,29	4 100
Luksemburg	26,32	31,26	38 100
Łotwa	2,40[c]	2,41[c]	3 620
Malta	7,44	8,22	-
Niemcy	30,23	24,07	34 620
POLSKA	4,65	4,94	7 070
Portugalia	8,50	10,81	13 610
Rumunia	1,79	1,80	-
Słowacja	4,49	4,44	5 710
Słowenia	9,83[c]	11,83[c]	11 280
Szwecja	29,88[c]	30,81[c]	32 060
Węgry	5,57	5,75	5 910
W. Brytania	24,99	24,45	38 540
Włochy	8,64	-	25 810

[a] Z wyłączeniem administracji publicznej.
[b] Bez Bułgarii i Rumunii.
[c] Dane dotyczą 2003 r.
Źródło: [1]Key figure on Europe. Statistical Pocketbook 2006. Eurostat, s. 71. [2]„Eurostat News Release", nr 68/2005 z 30.05.2005 r. [3]Europe in figures. Eurostat Yearbook 2005. Eurostat, s.168.

w poziomie kosztów między starymi i nowymi państwami UE występują w sektorze usług. Głównym czynnikiem powodującym dysproporcje w kosztach są różnice w wysokości wynagrodzeń pracowniczych. Pewną rolę odgrywa tu także to, iż w krajach akcesyjnych pracownicy korzystają z uboższego pakietu socjalnego, a ponadto nadal zdarza się, że normy bezpieczeństwa i higieny pracy są w tych państwach mniej restrykcyjne w porównaniu ze standardami obowiązującymi w krajach UE-15;

(b) niższe ceny mediów (energia elektryczna, woda, gaz, energia cieplna) oraz różnego rodzaju usług niezbędnych w toku produkcji (transport, wywóz śmieci, reklama itp.);

(c) mniejsze obciążenia z tytułu podatku CIT. We wszystkich krajach akcesyjnych (z wyjątkiem Malty) stawki podatku CIT są niższe niż w większości starych krajów UE (tabela 2). Co więcej, różnica ta w latach 1995–2006 – w ramach generalnej tendencji do redukcji stawek podatku CIT widocznej w wielu krajach UE – uległa jeszcze zwiększeniu. Polska, która w okresie 10 minionych lat obniżyła stawkę podatku CIT z 40% do 19%, należy obecnie do grupy państw o najniższym poziomie stawki tego podatku. Spośród państw UE-15 wyjątkowo niską stawkę CIT (obecnie 12,5%) stosuje Irlandia.

To, iż w krajach akcesyjnych obowiązują niższe stawki podatku CIT spotyka się raczej z niechętnym stanowiskiem starych państw Unii, które wskazują, że może to prowadzić do zakłócenia konkurencji na wspólnym rynku UE. Stąd pojawiają się inicjatywy dotyczące harmonizacji podatków korporacyjnych w Unii. Realizacja tej koncepcji miałaby jednak istotne konsekwencje dla nowych krajów, bowiem oznaczałaby konieczność podniesienia stawek CIT w tych państwach przynajmniej do średniego poziomu stawek podatku w starej części Unii.

Komisja Europejska popiera idee stopniowego ujednolicania prawa podatkowego oraz podstawy opodatkowania, co w sposób oczywisty ułatwiłoby działalność przedsiębiorstw na wspólnym rynku. W UE trwają prace nad harmonizacją podstawy opodatkowania, prowadzone na forum specjalnie w tym celu powołanej grupy roboczej[21]. Przewiduje się, że wspólna podstawa opodatkowania CIT zostanie w UE wprowadzona w 2011 r.

Do głównych przeciwników harmonizacji stawek podatkowych w UE należą: Wielka Brytania, Irlandia, Polska, Słowacja i republiki bałtyckie. Wymienione kraje uważają, że takie rozwiązanie ograniczy suwerenność władz narodowych w odniesieniu do ważnego aspektu polityki gospodarczej (przede wszystkim Wielka Brytania), a także zaciąży na perspektywach rozwojowych (pozostałe kraje).

[21] Common Consolidated Corporate Tax Base UE Code of Conduct for Business Tax Base Working Group (CCCTB WG).

Tabela 2

Stawki podatku dochodowego od osób prawnych[1] w krajach UE w latach 1990–2006 (w %)

Kraj	1990	1995	2000	2006	Zmiana w latach 1990–2006 (w pkt. %)
Średnia dla UE-15	40,4	38,0	35,3	29,5	-8,5
Średnia dla UE-10	x	30,6	27,4	20,4	-10,2[2]
Austria	39,0	34,0	34,0	25,0	-14,0
Belgia	41,0	40,2	40,2	34,0	-7,0
Cypr	42,5	25,0	29,0	10,0	-32,5
Czechy	-	41,0	31,0	24,0	-17,0[2]
Dania	40,0	34,0	32,0	28,0	-12,0
Estonia	-	26,0	26,0	24,0	-2,0[2]
Finlandia	41,0	25,0	29,0	26,0	-15,0
Francja	37,0	36,7	36,7	33,3	-3,7
Grecja	46,0	40,0	40,0	29,0	-11,0
Hiszpania	35,0	35,0	35,0	35,0	0,0
Holandia	35,0	35,0	35,0	29,0	-6,0
Irlandia	43,0	40,0	24,0	12,5	-30,5
Litwa	35,0	29,0	24,0	15,0	-20,0
Luksemburg	39,4	40,9	37,5	29,6	-9,8
Łotwa	-	25,0	25,0	15,0	-10,0[2]
Malta	32,5	35,0	35,0	35,0	+2,5
Niemcy	57,7	56,8	51,6	38,6	-19,1
POLSKA	40,0	40,0	30,0	19,0	-21,0
Portugalia	36,5	39,6	35,2	27,5	-9,0
Słowacja	-	40,0	29,0	19,0	-21,0[2]
Słowenia	-	25,0	25,0	25,0	0,0[2]
Szwecja	40,0	28,0	28,0	28,0	-12,0
Węgry	50,0	19,6	19,6	17,5	-32,5
W. Brytania	34,0	33,0	30,0	30,3	-3,7
Włochy	41,8	52,2	41,3	37,3	-4,5

[1] Z uwzględnieniem podatków i opłat lokalnych.
Źródło: Lata 1990–2000 – cyt. za: Gaëtan Nicodeme: Corporation tax competition and coordination in the European Union. European Commission. „Economic Papers" nr 250, June 2006, s. 18-19. Rok 2006 - „Eurostat News Release", nr 62/2006 z 17.05.2006 r.

Co więcej, harmonizacja CIT – przynosząc negatywne efekty dla gospodarki państw, które obecnie stosują niską stawkę tego podatku – okazałaby się mało skuteczna z punku widzenia interesów krajów o najwyższych stawkach CIT, bowiem nie miałaby większego wpływu na proces delokalizacji produkcji. Wobec sprzeciwu licznej grupy państw co do idei ujednolicenia wysokości stawek podatku CIT, nie wydaje się prawdopodobne, aby kraje członkowskie szybko zdołały osiągnąć w tym względzie konsensus. Trzeba pamiętać, że problematyka podatków dochodowych (PIT, CIT, podatek od dochodów kapitałowych) nadal pozostaje w gestii państw członkowskich, zaś kompetencje organów wspólnotowych są w tym wypadku bardzo ograniczone[22].

Polska sprzeciwia się harmonizacji stawek CIT z dwóch następujących powodów:

1. Teza, iż niższe stawki podatku w krajach akcesyjnych skłaniają przedsiębiorców z dawnej Unii do przenoszenia produkcji do nowych państw nie znajduje potwierdzenia w wynikach badań ankietowych, dotyczących decyzji o wyborze miejsca prowadzenia działalności gospodarczej, przeprowadzanych wśród inwestorów z krajów UE-15, którzy są skłonni ulokować kapitał za granicą. W tym kontekście wysokość stawki podatku ma zdecydowanie mniejszy wpływ na decyzje lokalizacyjne w porównaniu z takimi czynnikami, jak: chłonność rynku, zasób wykwalifikowanej siły roboczej, wysokość kosztów pracy, stopień rozwoju infrastruktury transportowej, łącznościowej oraz finansowej, przejrzystość i stabilność przepisów prawa, a także efektywność sądów gospodarczych. Niższa stawka podatku CIT może jedynie w bardzo niewielkim zakresie zrekompensować braki we wskazanych obszarach.

Przedsiębiorcy poszukujący nowej lokalizacji dla swojego biznesu wywodzą się przede wszystkim z Niemiec, Francji, Holandii, Szwecji, Danii i Belgii, a więc z tych państw UE-15, które charakteryzują się wysokimi kosztami pracy (tabela 1), kształtującymi się z reguły powyżej średniej dla starych państw Unii i zdecydowanie powyżej poziomu kosztów pracy w krajach akcesyjnych. Decydując się na delokalizację, przedsiębiorcy ci szukają możliwości poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej przede wszystkim pod tym właśnie względem, a nie wysokości stawek CIT. Ponadto, bardzo często, ważniejszym niż wysokość kosztów motywem delokalizacji jest chęć stworzenia warunków do ekspansji handlowej na nowe rynki zbytu;

[22] Unia przyjęła wprawdzie w 1990 r. trzy dyrektywy dotyczące podatków bezpośrednich, ale regulują one wyłącznie kwestie unikania podwójnego opodatkowania oraz sposobu naliczania podatku w firmach powiązanych kapitałowo. Natomiast wysokość stawek podatkowych nie jest przedmiotem żadnych regulacji wspólnotowych.

2. Obniżenie stawki podatku CIT w Polsce do 19% miało głównie na celu poprawę kondycji ekonomicznej małych i średnich przedsiębiorstw. W tego rodzaju firmach głównym źródłem finansowania inwestycji pozostają środki własne (zysk), na wysokość których istotny wpływ ma skala obciążeń fiskalnych. Ponadto niższa stawka podatku zmniejsza pokusę nadużyć podatkowych i działania w szarej strefie gospodarki[23].

Polska jest również zdecydowanie przeciwna uzależnieniu, w jakikolwiek sposób, dostępu do funduszy strukturalnych od wysokości stawek podatkowych i mówiąc szerzej – od zjawiska przenoszenia produkcji ze starych do nowych państw UE w ramach delokalizacji. Po pierwsze, jak już wspomniano, wysokość stawek CIT ma stosunkowo niewielki wpływ na decyzje przedsiębiorców z państw UE-15, dotyczące wyboru miejsca prowadzenia działalności gospodarczej za granicą. Po drugie, kwestii delokalizacji oraz korzystania z funduszy strukturalnych nie można ze sobą łączyć, bowiem między skalą dostępu do środków strukturalnych UE, a skłonnością przedsiębiorstw do przenoszenia produkcji za granicę nie ma związku przyczynowo-skutkowego.

Próby określenia skutków delokalizacji dla rynku pracy starych krajów UE

Niektóre media w Niemczech i we Francji wyolbrzymiają zjawisko przenoszenia produkcji do nowych krajów UE, powołując się na wycinkowe i mało już aktualne dane. Najczęściej chyba przy tej okazji są cytowane szacunki Niemieckiej Izby Przemysłowo-Handlowej (DIHK), zgodnie z którymi co roku z Niemiec przenoszonych jest za granicę 50 tys. miejsc pracy, co oznacza ubytek miejsc pracy w Niemczech, ale w mniejszej skali (jakiej – tego eksperci DIHK nie ustalili)[24]. Inne liczby podaje Dalia Marin z Uniwersytetu w Monachium, która obliczyła, że niemieckie firmy wskutek delokalizacji utworzyły w latach 1990–2001 w 8 nowych europejskich krajach UE ogółem 463,5 tys. miejsc pracy, co w Niemczech spowodowało likwidację w tym okresie 91,2 tys. stanowisk roboczych[25]. Z kolei ze statystyk francuskich wynika, że w wyniku delokalizacji liczba miejsc pracy w przemyśle Francji zmniejszyła się w latach 1995–2001 łącznie o 95 tys.[26]

---

[23] Informacja Ministerstwa Finansów dotycząca zasadności harmonizacji prawa podatkowego w Unii Europejskiej <http://www.mf.gov.pl>.

[24] *Productionsverlagerung als element der globalisierungsstrategie von unternehmen.* Deutscher Industrie - und Handelskammertag. Mai 2003, s. 10.

[25] Dalia Marin: *A nations of poets and thinkers – less so with eastern enlargement*? Austria and Germany. Centre for Economic Policy Research. „Discussion Papers" No. 4358, March 2004 <http://www.euroframe.org/fileadmin/user_upload/euroframe/docs/2005/session4/euro- f05_marin.pdf>.

[26] Patrick Aubert, Patrick Sillard: *Délocalisations et réductions d'effectifs dans l'industrie française.*

Rzecz w tym, iż przytoczone dane bazują na ogół na uproszczonej metodologii (delokalizacja jest traktowana wyłącznie jako źródło ubytku miejsc pracy, bez uwzględnienia tego, iż pośrednio proces ten może się także przyczyniać do wzrostu zatrudnienia), przez co nie oddają całej złożoności zmian na poziomie mikro i makroekonomicznym, zachodzących wskutek przenoszenia produkcji za granicę[27].

W sytuacji, gdy głównie chodzi o obniżenie kosztów, wówczas faktycznie przedsiębiorca może zdecydować się na całkowite przeniesienie produkcji danego wyrobu za granicę i zlikwidowanie (lub ograniczanie czy nierozwijanie) mocy wytwórczych w kraju macierzystym. Ale nawet wówczas nie musi to oznaczać trwałej utraty miejsc pracy w państwie, skąd pochodził kapitał. Wręcz przeciwnie, można sądzić, że w dłuższym czasie globalny poziom zatrudnienia w takim kraju raczej wzrasta i to z trzech następujących powodów:

(a) dzięki obniżeniu kosztów i wejściu na rynki o wysokim potencjale wzrostu (Chiny rozwijają się czterokrotnie, a Polska dwukrotnie szybciej niż stare państwa UE) przedsiębiorcy z krajów UE-15 poprawiają swoją międzynarodową konkurencyjność; w efekcie następuje wzmocnienie pozycji tych firm na rynku światowym i wzrost zysków ze sprzedaży, które odpowiednio zainwestowane w kraju pochodzenia kapitału będą się przyczyniać do wzrostu zatrudnienia;

(b) przeniesienie zakładu za granicę bardzo często pociąga za sobą konieczność importu elementów wyposażenia technicznego (maszyny, urządzenia, technologie) z firm działających w kraju, z którego pochodził kapitał, a także komponentów i podzespołów niezbędnych do prowadzenia produkcji za granicą; nierzadko wspomniany wsad importowy przekracza 50% wartości wyrobów; związany z tym wzrost popytu w kraju macierzystym kapitału wpływać będzie na nowe miejsca pracy;

(c) zysk wypracowany przez filie działające za granicą może być transferowany do macierzystego kraju kapitału i następnie inwestowany w sposób zwiększający podaż pracy.

Wszystko to razem ułatwia pracownikom, którzy stracili pracę w związku z przeniesieniem ich zakładu za granicę, znalezienie nowego miejsca zatrudnienia

---

Institut National de la Statistique et des Études Économiques. G2005/03,s. 19 i 44 <http://www.insee.fr/fr/nom_met/methodes/doc_travail/docs_travail/g2005-03.pdf>. Na dane te powołał się Alan Hutchinson w *Sprawozdaniu w sprawie delokalizacji w kontekście rozwoju regionalnego, przyjętego przez Komisję Rozwoju Regionalnego Parlamentu Europejskiego*. A6-0013/2006. Strasburg, 30.01.2006 r.

[27] Syntetyczną prezentację wyników prowadzonych przez ekspertów zachodnich badań dotyczących wpływu delokalizacji na zatrudnienie i wzrost gospodarczy można znaleźć np. w: M.-J. Radło: *Offshoring i outsourcing a gospodarka europejska. Czy należy bać się delokalizacji,* [w:] Polska wobec polityki gospodarczej Unii Europejskiej. Zielona Księga Polskiego Forum Strategii lizbońskiej, Warszawa-Gdańsk 2005 r., s. 67-70 <http://www.pfsl.pl /news.php?id=6>.

w przedsiębiorstwach o podobnym profilu lub nawet w innych sektorach gospodarki. Potwierdzają to wyniki badań firmy doradczej McKinsey Global Institut (MGI) prowadzonych na próbie 600 niemieckich koncernów, z których wynika, że w wypadku 40% firm uczestniczących w procesie delokalizacji, utworzenie 1 miejsca pracy za granicą powodowało, średnio rzecz biorąc, powstanie 3 nowych stanowisk roboczych w Niemczech[28].

Inną sprawą jest, że według ocen MGI niemiecka gospodarka – głównie z uwagi na zbyt sztywny rynek pracy – nie jest w stanie w pełni skonsumować pozytywnych efektów przeniesienia produkcji poza Niemcy, w postaci obniżenia kosztów produkcji, zwiększenia strumienia zamówień oraz transferowanych zysków, co pośrednio i bezpośrednio wpływa na nowe miejsca pracy w Niemczech. W tym kontekście eksperci MGI wyliczyli, że zainwestowanie 1 euro w produkcję w krajach Europy Środkowej lub Indiach przynosi gospodarce niemieckiej korzyści wyceniane w sumie na 80 centów, podczas gdy 1 dolar ulokowany przez firmy amerykańskie w Indiach daje gospodarce USA korzyści w kwocie 1,12-1,17 dolara[29]. Podobne różnice występują w delokalizacji usług. Każdy dolar ulokowany przez korporacje amerykańskie w sektorze usługowym w Indiach przynosi gospodarce USA korzyści oceniane na 1,14-1,17 dolara. Z kolei przesunięcie 1 euro zainwestowanego w sektor usługowy we Francji czy Niemczech do Indii lub krajów Europy Środkowej lub też krajów Afryki Północnej oznacza korzyści dla gospodarki obydwu państw, wynoszące odpowiednio 80 centów we Francji i 74 centy w Niemczech[30].

Dobrym przykładem wskazującym, że do problemu delokalizacji nie należy podchodzić jednostronnie, mogą być inwestycje niemieckiego koncernu Volkswagen, który dotychczas ulokował w Polsce ponad 400 mln euro. Wejście kapitałowe Volkswagena w polski sektor motoryzacyjny pociągnęło za sobą pewne ograniczenie mocy wytwórczych, jakimi koncern dysponuje w Niemczech, w efekcie czego nastąpiło przejściowe zmniejszenie zatrudnienia. Dzięki jednak temu, iż w Polsce koszty produkcji są niższe niż w krajach UE-15, Volkswagen poprawił konkurencyjność cenową swojej oferty i zwiększył eksport samochodów do wielu państw świata. Ważne jest także, iż produkowane w Polsce samochody tej marki zawierają dość duży wsad importowy w formie podzespołów i elementów kooperacyjnych, sprowadzanych m.in. z Niemiec. Wzrost produkcji (wskutek zwiększonego eksportu oraz zwiększonych dostaw kooperacyjnych) pociągnął za

[28] Cyt. za: Ł. Antas: *Pozytywne skutki rozszerzenia UE dla niemieckiej gospodarki*. Ośrodek Studiów Wschodnich. „Analizy". Wrzesień 2005 r., s. 5.
<http://osw.waw.pl/files/rozszerzenie_dla_niemieckiej_gospodarki.pdf>.

[29] Diana Farrell: *How Germany can win from offshoring*. „The McKinsey Quarterly".

[30] How offshoring of services could benefit France. McKinsey Global Institute. June 2005, s. 6-7.

sobą powstanie wielu nowych miejsc pracy, nie tylko w ramach koncernu Volkswagen, ale także w wielu innych firmach niemieckich kooperujących z Volkswagenem[31]. Z nawiązką zrekompensowało to początkowy spadek zatrudnienia w Volkswagenie, będący efektem przeniesienia produkcji do Polski. Generalnie, niemieckie firmy działające w branży samochodowej – mimo iż dużo inwestują w nowych krajach UE – zwiększyły w okresie 1995–2005 zatrudnienie w zakładach ulokowanych w Niemczech łącznie o 20%[32].

*

Delokalizacja stanowi naturalny element gospodarki rynkowej w ogóle, a wspólnego rynku UE w szczególności. Dlatego próby przeciwstawiania się temu zjawisku UE oznaczają w istocie rzeczy kwestionowanie fundamentów, na których opiera się integracja gospodarcza państw Unii. Faktem jest, że przepływy kapitałowe oraz przenoszenie produkcji mogą pociągać za sobą zmiany w poziomie zatrudnienia w firmach inwestujących za granicą, ale nie ma tu prostych zależności – jeśli nawet w kraju, skąd pochodzi kapitał, przejściowo dochodzi do likwidacji pewnej liczby miejsc pracy, to w dłuższym czasie z reguły powstają nowe możliwości zatrudnienia i bilans zmian na rynku pracy w tym kraju jest pozytywny. W rezultacie można znaleźć wiele przykładów inwestycji związanych z delokalizacją, które są przedsięwzięciami korzystnymi zarówno dla strony dostarczającej kapitał, jak i go przyjmującej. Delokalizacja stanowi po prostu jeden ze sposobów przetrwania firm w warunkach globalizujących się rynków.

dr Paweł Wieczorek

*

[31] T. Kalinowski: *Debata o delokalizacji...* op.cit., [w:] *Delokalizacja ..* ,.op.cit. 57-58.
[32] Cyt. za: Ł. Antas: *Pozytywne skutki rozszerzenia ...* ,op.cit., s. 5.

Mirosław Sekuła

UCZCIWOŚĆ URZĘDNICZA W SŁUŻBIE DOBRA WSPÓLNEGO*

Dobre funkcjonowanie państwa zależy w znacznym stopniu od właściwego działania administracji zarówno rządowej, publicznej, jak i samorządowej, a zwłaszcza od przestrzegania norm etycznych przez urzędników administracji.

Problem uczciwości, etyki i prawości w urzędach istnieje, odkąd istnieją urzędy. Sposoby funkcjonowania administracji od początku były wykorzystywane do celów politycznych, prywatnych lub interesów grup mniej lub bardziej formalnych. Już ks. Piotr Skarga w XVI wieku mówił: „Zginęła w Królestwie tym karność i dyscyplina, bez której żaden rząd uczynić się nie może, nikt się urzędów ani praw nie boi, na żadne się karanie nie ogląda."

Poruszając temat etyki zawodowej należy wyjaśnić, że nie jest to jakaś nowa etyka skonstruowana specjalnie dla danego środowiska zawodowego. W ramach etyki zawodu ogólne prawa etyczne zostają bowiem wpisane w posłannictwo osób wykonujących dany zawód. Każdy członek konkretnej grupy zawodowej pozostaje przede wszystkim człowiekiem, który powinien zachowywać się zgodnie ze swoją osobową godnością[1]. Trzeba zatem więcej mówić nie tyle o samej etyce zawodowej, ile o uczciwości człowieka w danym zawodzie. Stąd temat – uczciwość urzędników w służbie dobra wspólnego.

Pojęcie dobra wspólnego należy do dorobku myśli chrześcijańskiej i doczekało się najbardziej wszechstronnego rozwinięcia w chrześcijańskim systemie

---

* Referat był wygłoszony na konferencji „Jawność życia publicznego w Polsce", zorganizowanej przez Stowarzyszenie Promowania Myślenia Obywatelskiego w Zamku Królewskim w Warszawie 3.11. 2006 r.

[1] Ks. dr A. Derdziuk, KUL, Katedra Historii Teologii Moralnej, „Kontrola Państwowa" nr 6/2000.

wartości. Mam tu na myśli zwłaszcza przykazanie miłości: „Będziesz miłował Pana Boga swego z całego serca swego, z całej duszy swojej, z całej myśli swojej i ze wszystkich sił swoich. Będziesz miłował bliźniego swego jak siebie samego". A także cnoty kardynalne: roztropność, sprawiedliwość, wstrzemięźliwość, męstwo.

Człowiek, który chce pracować dla dobra wspólnego musi najpierw kochać samego siebie. Najlepiej oddaje to przykazanie „Kochaj bliźniego swego jak siebie samego". Tylko wtedy, kiedy człowiek kocha siebie i jest dobry dla siebie będzie umiał tak samo być dobry dla innych. Człowiek, który wie, co to znaczy szukać swojego dobra będzie zdolny szukać dobra dla innych, a tym samym szukać dobra wspólnego. Sobór Watykański II dobro wspólne określa jako sumę warunków życia społecznego, pozwalających osiągać pełniej i łatwiej własną doskonałość zarówno zrzeszeniom, jak i poszczególnym członkom społeczeństwa[2]. Trzeba zatem zabiegać i troszczyć się o dobro własne i swoich najbliższych. Trzeba też zabiegać i troszczyć się o dobro wspólne. Jeżeli ten obowiązek – troski o dobro wspólne – będziemy wykonywali roztropnie, to będziemy uprawiać politykę. Otóż polityka to roztropna praca dla dobra wspólnego, to roztropna troska o dobro wspólne. Należy więc odrzucić negatywną definicję polityki, która mówi, że polityka to walka o władzę lub jej utrzymanie. Władza jest potrzebna po to, aby różnica poglądów nie doprowadziła do rozpadu wspólnoty politycznej, ale potrzebna jest taka władza, która kierowałaby siły wszystkich obywateli ku dobru wspólnemu, uwzględniając przy tym potrzebę porządku moralnego.

W Konstytucji RP, w art. 1, czytamy: „Rzeczypospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli"[3]. Konstytucja przyjmując obywatelską koncepcję państwa określa, że wszyscy obywatele tego państwa muszą mieć takie same prawa osobiste, polityczne i socjalne oraz takie same obowiązki wobec państwa. O tym mówi art. 82 Konstytucji: „Obowiązkiem obywatela polskiego jest wierność Rzeczypospolitej Polskiej oraz troska o dobro wspólne"[4].

Istnieje potrzeba silniejszego akcentowania obowiązku świadomego działania obywateli na rzecz dobra wspólnego, które z jednej strony służy obywatelom, a z drugiej strony od nich zależy. Jest to poważne zadanie edukacyjne, szczególnie trudne w Polsce, której obywatele, pod wpływem uwarunkowań historycznych, są nieufni i niechętni strukturom publicznym, a zwłaszcza instytucjom państwowym. Dlatego – być może – unikają często poświęceń na rzecz dobra wspólnego. Natomiast właściwe zrozumienie związków zachodzących pomiędzy

---

[2] Sobór Watykański II, Konstytucja „*Gaudium et spes*", 26.
[3] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (DzU z 16.07.1997 r.).
[4] Jw.

prawami a obowiązkami przyczynia się do urzeczywistniania zasady sprawiedliwości społecznej[5].

Artykuł 4 Konstytucji RP ust. 1 mówi: „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do narodu"[6]. To naród wybiera przedstawicieli, którzy w jego imieniu mają sprawować władzę. Stąd wynikają zasadnicze uprawnienia władzy i nie mogą one być rozumiane inaczej, jak tylko na zasadzie poszanowania obiektywnych i nienaruszalnych praw człowieka. Tylko wtedy dobro wspólne, któremu służy w państwie władza, jest w pełni urzeczywistniane, kiedy wszyscy obywatele mają pewność swoich praw[7].

Władza jest sprawowana w sposób właściwy tylko wówczas, kiedy do osiągnięcia dobra wspólnego danej społeczności używa środków moralnie dozwolonych[8]. Niewiele osób o tym pamięta, a niektórzy wręcz uważają, że im wyższe stanowisko, tym większy udział we władzy i większa możliwość korzystania z jej wszystkich dobrodziejstw. Tymczasem, kiedy sięgniemy do etymologii słowa „minister" dowiadujemy się, że łaciński wyraz „ministrant", „mionistrantis" oznacza osobę usługującą[9].

W „Encyklopedycznym słowniku wyrazów obcych" Trzaski, Everta, Michalskiego czytamy: „Minister, łac. dosł. sługa; 1) najwyższy kierownik odpowiedniego działu administracji państwowej; 2) dawniej pomocnik i zaufany doradca monarchy"[10]. Władza państwowa powinna zatem być władzą służebną w stosunku do praw obywateli i prawa w ogóle. Oznacza to, że sprawujący władzę mają służyć, a nie czerpać korzyści z zajmowanych stanowisk.

Warto przypomnieć, że łaciński wyraz „ministrare" – służyć – stanowi trzon słowa „administrare", co znaczy obsługiwać, zarządzać albo wykonywać. (Słowem tym nie oznaczano rządzenia, które określano słowem „gubernare")[11].

Podobnie służebny charakter znajdziemy w etymologii słowa urzędnik. Urzędnik to ten, co „urządza" państwo i społeczeństwo, czyli porządkuje, usprawnia, pielęgnuje dobro wspólne. Urzędnika można przyrównać do „ogrodnika" państwa. Jest to również osoba realizująca – wykonująca politykę, czyli pełniąca władzę wykonawczą. Do urzędników państwowych zaliczamy wszystkich sprawujących władzę wykonawczą w państwie, a więc: prezydenta, prezesa Rady

---

[5] Prof. dr hab. W. Łączkowski, *Księga Jubileuszowa* wydana w XV rocznicę powstania urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2003 r.

[6] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r.

[7] Jan Paweł II, encyklika „Redemptor hominis".

[8] Katechizm Kościoła Katolickiego.

[9] W. Doroszewski, *„Słownik języka polskiego"*, Warszawa 1962 r.

[10] Trzaski, Everta, Michalskiego: *„Encyklopedyczny słownik wyrazów obcych"*, Warszawa 1939 r.

[11] D. Janicka, *„Ustrój administracji w nowożytnej Europie"*, Toruń 2002.

Ministrów, ministrów, wojewodów, marszałków województw, prezydentów i burmistrzów miast, wójtów i podległych im urzędników niższych szczebli.

Mówiąc o uczciwości urzędników posłużę się przysłowiem: „Dobrego karczma nie zepsuje, a złego kościół nie naprawi". Przykładając to przysłowie do naszego tematu można powiedzieć: dobrego człowieka urząd nie zepsuje, a złego człowieka urząd nie naprawi. Oznacza to, że uczciwość nie jest przypisana do zajmowanego stanowiska. Jeżeli człowiek jest uczciwy, to będzie nim niezależnie jak bardzo korupcjogenne będzie zajmowane przez niego stanowisko i jak bardzo nieprecyzyjne będzie prawo.

W ustawie o pracownikach urzędów państwowych czytamy: „Urzędnik państwowy jest obowiązany chronić interesy państwa oraz prawa i słuszne interesy obywateli"[12].

Podobnie zakłada „Kodeks etyki służby cywilnej", według którego: „Członek korpusu służby cywilnej traktuje pracę jako służbę publiczną, przedkłada dobro publiczne nad interesy własne i swojego środowiska"[13].

Dla lepszego działania urzędników i organów administracji utworzono szereg aktów normatywnych określających zasady ich pracy, m.in. „Kodeks Postępowania Administracyjnego" (14.06.1960 r.) czy wspomniany „Kodeks Etyki Służby Cywilnej". Parlament Europejski 6 września 2001 r. uchwalił i zalecił stosować w krajach Unii Europejskiej „Europejski Kodeks Dobrej Administracji"[14].

Tymczasem, kiedy mówi się o urzędnikach, to najczęściej z perspektywy doznanych od nich krzywd czy zaniedbań. Wśród podstawowych wad urzędników wyróżnia się: pychę – pierwszy z siedmiu grzechów głównych – nieuczciwość, niewytrwałość, bezmyślność, kradzież, korupcję i kupczenie wpływami, a także zawłaszczanie państwa. Chciałbym zatrzymać się krótko przy jednej z wymienionych wad – przy korupcji. Samo zjawisko korupcji znalazło wiele definicji i sposobów klasyfikowania. Ale w każdej sytuacji sprowadza się do osiągania rozmaitych zysków z wykorzystaniem dostępnych w danej sytuacji procedur czy braku jasno sprecyzowanych praw.

Pierwotnie nazwa korupcja oznaczała psucie się, gnicie, rozkład moralny, potem włączono w jej zakres znaczeniowy pojęcie łapownictwa jako podstawowego przejawu zachowania korupcyjnego. Dlatego pojęcie korupcji jest bliskie

---

[12] Ustawa z 16.09.1982 r., O pracownikach urzędów państwowych, Rozdz. 3 art. 17.1, DzU 01.86.953.

[13] Zarządzenie nr 114 prezesa Rady Ministrów z 11.10.2002 r. w sprawie ustanowienia kodeksu etyki służby cywilnej (MP z 14.10.2002 r.).

[14] J. Świątkiewicz, *„Europejski Kodeks Dobrej Administracji", Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich,* Warszawa 2002 r.

takim pojęciom, jak sprzedajność, przekupstwo czy „kupczenie wpływami". Używane w Polsce definicje korupcji nawiązują bądź to do osoby korumpowanej, bądź do celu, jaki osoba korumpująca chce osiągnąć. Dlatego często wyodrębnia się pojęcia korupcji w urzędzie (lub korupcji administracyjnej), korupcji politycznej czy korupcji gospodarczej.

W 2002 r. polski parlament uchwalił dwie ustawy o wyrażeniu zgody na ratyfikację przez prezydenta RP „Cywilnoprawnej konwencji o korupcji"[15] oraz „Prawnokarnej konwencji o korupcji"[16]. W konwencji cywilnoprawnej – w art. 2 – zawarta jest następująca definicja korupcji: „Korupcja oznacza żądanie, proponowanie, wręczanie lub przyjmowanie, bezpośrednio lub pośrednio, łapówki lub jakiejkolwiek innej, nienależnej korzyści lub jej obietnicy, która wypacza prawidłowe wykonywanie jakiegokolwiek obowiązku lub zachowanie wymagane od osoby przyjmującej łapówkę, nienależną korzyść lub obietnicę". Zacytowana definicja, obejmująca wszelkie akty korupcji w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych, dotyczy zarówno funkcjonariuszy publicznych, jak i przedsiębiorców.

Transparency International porównując poziom korupcji w różnych krajach opracował indeks postrzegania korupcji – *Corruption Perceptions Index* (CPI), który szereguje poszczególne kraje według stopnia obserwowanej w nich korupcji wśród urzędników publicznych i polityków. Operuje skalą od 0 (najbardziej skorumpowany) do 10 (najmniej skorumpowany).

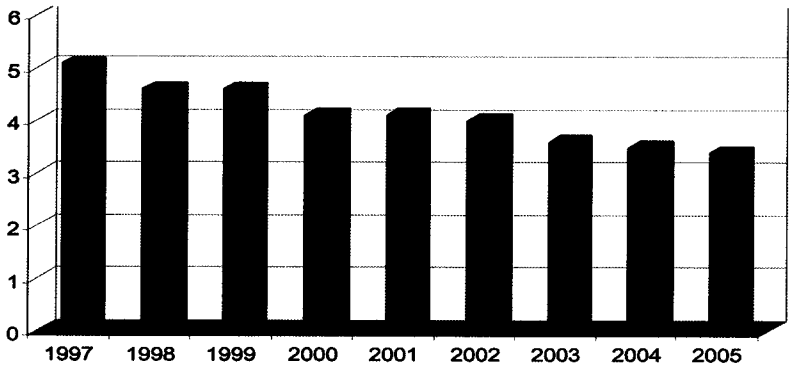
Wartości CPI za 2005 r. dotyczą 159 krajów. Pierwsze miejsce, najmniej skorumpowanego na liście, zajmuje Islandia (9,7), Finlandia i Nowa Zelandia (9,6), następnie Singapur (9,4), Szwecja (9,2), ostatnie miejsce zajmuje Bangladesz (1,7). Polska w tym rankingu znajduje się na 70 miejscu ze wskaźnikiem (3,4). Na rysunku 1 przedstawiono wartości wskaźnika dla Polski w poszczególnych latach. Dane te świadczą o narastaniu postrzegania poziomu korupcji w naszym kraju.

W badaniach dotyczących korupcji okazało się, że największa eskalacja tego zjawiska przypadała na początek lat siedemdziesiątych (epoka gierkowska). System wszechobecnej cenzury sprawiał jednak, że o korupcji można było mówić tylko wtedy, gdy dotyczyła ona najniższych szczebli administracji. Dlatego poziom postrzegania korupcji był wówczas dużo mniejszy niż obecnie. Z korupcją, która jest patologią życia społecznego i gospodarczego, borykają się niemal wszystkie państwa. I nie znaleziono jak dotąd sposobu postępowania, który mógłby wyeliminować lub przynajmniej znacznie ograniczyć takie patologiczne postawy i zachowania.

[15] DzU z 2002 r., nr 41, poz. 359.
[16] DzU z 2002 r., nr 126, poz. 1066.

Rysunek 1

Wartość wskaźnika indeksu postrzegania korupcji dla Polski w latach 1997–2005



Eksperci Banku Światowego oceniają, iż rozmiar zjawiska korupcji zależy bezpośrednio od jakości rządzenia, od tego, w jaki sposób i z jaką determinacją wszelkie władze państwowe potrafią i chcą przeciwstawiać się złu.

W jakości rządzenia wyróżnia się:

1. Procesy służące do wyboru rządu oraz możliwości jego kontrolowania i egzekwowania odpowiedzialności za rezultaty sprawowanej władzy.
2. Zdolność rządu do skutecznego zarządzania zasobami, do formułowania, wdrażania i egzekwowania określonych polityk oraz regulacji prawnych.
3. Szacunek obywateli i rządu do instytucji, które zarządzają ekonomią oraz ich wzajemne oddziaływanie.

Zjawisko korupcji, które ma na celu uzyskanie określonych, a przy tym nienależnych korzyści, powodowane jest co najmniej trzema czynnikami:

1. Moralnym przyzwoleniem (system moralny korumpowanego zezwala na takie postępowanie).
2. Poczuciem bezkarności (korumpowany nie obawia się lub ignoruje konsekwencje w wypadku ujawnienia faktu korupcji).
3. Istnieniem mechanizmu umożliwiającego nielegalne działanie (odpowiednie kompetencje – korumpowany ma możliwość w ramach swoich obowiązków służbowych lub publicznych skutecznie wykonać określone działanie).

Każdy z tych czynników jest bardzo istotny. Brak jednego z nich zdecydowanie obniża prawdopodobieństwo wystąpienia korupcji.

Z dotychczasowych prac analitycznych wykonanych w NIK mechanizmy, których podłożem mogły być zachowania korupcyjne, można podzielić na trzy dysfunkcjonalne obszary:

1. Brak jasnych i przejrzystych kryteriów wykonywania zadań administracji. Skutkuje to nadmierną dowolnością władzy wykonawczej – spowodowaną niekompletnością, niedostateczną precyzją sformułowań oraz niespójnością uregulowań prawnych. Braki te prowadzą do uznaniowości w interpretacji obowiązującego prawa.

2. Niestosowanie zasady jawności oraz przejrzystości procedur decyzyjnych, zwłaszcza sposobów wydatkowania publicznych pieniędzy, oraz prawa do pełnego dostępu do informacji publicznej. Prowadzi to do nierówności dostępu do dóbr, usług oraz zamówień publicznych, a co za tym idzie łamie zasadę równego traktowania obywateli i przedsiębiorców przez organy administracji publicznej oraz osoby pełniące funkcję publiczną.

3. Niestosowanie zasady odpowiedzialności urzędniczej oraz pełnej rozliczalności.Konsekwencją takiego działania jest zwalnianie się urzędników z osobistej odpowiedzialności za sposób dysponowania środkami publicznymi.

Najwyższej Izbie Kontroli przypada ważna rola w systemie rozpoznawania i zwalczania korupcji. Mam tu na myśli przygotowywanie opracowań przekrojowych, a także przekazywanie organom powołanym do ścigania przestępstw i wykroczeń zawiadomień o ich popełnieniu, w sytuacji „uzasadnionego podejrzenia, że przestępstwo zostało popełnione". Trzeba dodać, że w zawiadomieniach NIK wykazuje jedynie ustalone fakty naruszeń obowiązujących przepisów oraz osoby odpowiedzialne za naruszenie tych przepisów, nie zajmuje się natomiast stroną podmiotową przestępstw – co należy do organów ścigania. Najwięcej zawiadomień dotyczy przestępstw niegospodarności, przestępstw urzędniczych i poświadczeń bądź dokumentowania nieprawdy.

Organy ścigania podejmują rozpatrzenie większości zgłaszanych przez NIK przypadków. Odmowa wszczęcia postępowania dotyczy znikomej liczby spraw. Natomiast około 40% kończy się umorzeniem postępowania karnego z powodu braku znamion czynu zabronionego bądź znikomej szkodliwości społecznej, albo braku dowodów popełnienia przestępstwa.

Transparency International zaproponował budowę narodowego systemu prawości, którego zamysł jest bardzo prosty: podstawowe instytucje w państwie działają w ramach wielokierunkowej strategii, będącej sumą wzajemnie powiązanych strategii poszczególnych instytucji, które – każda w ramach swoich ustawowych kompetencji – wspólnie wspierają ową „narodową prawość", tak jak filary wspierające sklepienie gmachu. Zwykle jako instytucje będące filarami narodowego systemu prawości wymienia się: parlament (wola polityczna), instytucje odpowiedzialne za reformy administracji (promowanie postawy etycznej), instytucje

„nadzorujące" (najwyższe organy kontroli, urząd rzecznika praw obywatelskich), sądownictwo, środki masowego przekazu, instytucje reprezentujące sektor prywatny, instytucje społeczeństwa obywatelskiego, edukacja.

Filary systemu powinny, funkcjonując w sposób skuteczny, ale niezależnie od siebie, wzajemnie się wzmacniać w zakresie realizacji trzech oddzielnych, lecz uzupełniających się celów:

– Pierwszy cel, to wzmocnienie całej struktury państwowej i społecznej w jej działaniach na rzecz praworządnego i etycznego funkcjonowania państwa i społeczeństwa, który wywodzi się również z pozytywnej definicji polityki, rozumianej jako roztropna troska i praca dla dobra wspólnego.

– Drugi cel, to zwalczanie korupcji przez wszystkie powołane do tego organy państwa i jednostki organizacyjne działające wspólnie. Należy stworzyć i konsekwentnie realizować swoistą strategię, polegającą na szczegółowej analizie wszelkich rozwiązań prawnych i instytucjonalnych pod kątem ich ewentualnych możliwości korupcjogennych lub kryminogennych.

– Trzeci cel, to odnawianie, utrwalanie i kultywowanie moralnych fundamentów państwa.

W świetle tego co zostało powiedziane, trzeba przyjąć, że występowanie zagrożeń korupcyjnych stwarza zaledwie warunki do korupcji, ale, by do niej doszło, konieczne jest działanie człowieka. Podmiotem korupcji jest w każdym wypadku człowiek o określonej postawie moralnej.

Warto zatem na zakończenie przytoczyć myśl M.E. Gaudeta z końca XVIII w.: „Można ustanowić wszelkie możliwe prawa, ale nawet założywszy, że będą przestrzegane, państwo może działać wyłącznie dzięki moralności swoich funkcjonariuszy. Jeżeli funkcjonariusze systematycznie przedkładają swe kariery nad dobro publiczne, a żadne prawo im w tym nie przeszkodzi, nic nie działa jak należy." Podobnie uważa ks. prof. A. Szostek, rektor KUL w latach 1998–2004: „Najlepsze nawet prawo nie pomoże jednak, jeśli zabraknie wśród obywateli elementarnej prawości, uczciwości, poszanowania praw innych, lojalności i rzetelności w pracy. (...) Nie wyjdziemy jednak z kryzysu (...), jeśli nie obudzimy w sobie elementarnej przyzwoitości i poszanowania prawa".

Mirosław Sekuła
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Maria Gostyńska

FUNKCJONOWANIE OPIEKI ZDROWOTNEJ W RAMACH POWSZECHNEGO UBEZPIECZENIA ZDROWOTNEGO W NARODOWYM FUNDUSZU ZDROWIA

Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych[1], która weszła w życie 1 października 2004 r., miała umożliwić poprawę funkcjonowania opieki zdrowotnej, m. in. zwiększyć dostępność do świadczeń zdrowotnych i zlikwidować różnice w tej dostępności występujące pomiędzy poszczególnymi regionami kraju.

Wyniki kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli[2] dały jednak podstawę do negatywnej oceny dotychczasowego funkcjonowania opieki zdrowotnej, ponieważ okres oczekiwania na świadczenia zdrowotne – głównie deficytowe – nie skrócił się, mimo iż od początku funkcjonowania Narodowego Funduszu Zdrowia[3] koszty świadczeń zdrowotnych dla ubezpieczonych sukcesywnie rosły i wyniosły: w 2003 r. – 29 213,6 mln zł, w 2004 r. – 30 487,4 mln zł (o 4,4 % większe), a w 2005 r. – 33 003,9 mln zł (o 8,3 % większe); na 2006 r. zaplanowano 34 757,5 mln zł (o 5,3 % większe)[4]. Wprowadzona zasada swobodnego dostępu do świadczeń zdrowotnych oraz wolnego wyboru placówki leczniczej była w praktyce możliwa jedynie do momentu wyczerpania limitu świadczeń, określonego w kontrakcie z Funduszem.

---

[1] Por. ustawę z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (DzU nr 210, poz. 2135 ze zm.), zwaną dalej „ustawą o świadczeniach zdrowotnych".

[2] *Informacja o wynikach kontroli zawierania i realizacji kontraktów na świadczenia zdrowotne w ramach ubezpieczeń w NFZ*, grudzień 2006 r.

[3] Narodowy Fundusz Zdrowia, zwany dalej „Funduszem" lub „NFZ".

[4] Wykonanie planu kosztów świadczeń zdrowotnych w 2006 r. ustalone zostanie w kwietniu 2007 r.

Z ustaleń kontroli wynikało, że na poszczególne rodzaje świadczeń wydano w 2005 r. od 3,2% do 15,2% więcej niż w 2004 r., np. na podstawową opiekę zdrowotną wydano 3619 mln zł, tj. o 111,7 mln zł (3,2%) więcej niż w 2004 r., na ambulatoryjną opiekę specjalistyczną – 2341,6 mln zł, tj. 308,7 mln zł (15,2%) więcej, na lecznictwo szpitalne – 14 569,6 mln zł, tj. 1328,4 mln zł (10%) więcej, na rehabilitację leczniczą – 914,7 mln zł, tj. 100,1 mln zł (12,4%) więcej.

W 2005 r. świadczeniodawcy nie wykonali jednak świadczeń w ramach zawartych kontraktów na ogólną kwotę 302,0 mln zł (w zakresie lecznictwa szpitalnego – na kwotę 125,2 mln zł, ambulatoryjnej opieki specjalistycznej – 45,3 mln zł, leczenia stomatologicznego – 25,3 mln zł, profilaktycznych programów zdrowotnych – 24,4 mln zł, świadczeń odrębnie kontraktowanych – 23,7 mln zł, opieki psychiatrycznej i leczenia uzależnień – 17,8 mln zł, rehabilitacji leczniczej – 14,7 mln zł, podstawowej opieki zdrowotnej – 9,8 mln zł, pomocy doraźnej i transportu sanitarnego – 4,7 mln zł). W ocenie Izby było to następstwem braku dostatecznego rozpoznania Funduszu co do skali potrzeb zdrowotnych w poszczególnych rodzajach i zakresach świadczeń na etapie ich kontraktowania. Wynikało to z tego, że Fundusz nie miał rzetelnych informacji o realizacji świadczeń w poprzednim okresie rozliczeniowym oraz liczbie osób i czasie oczekiwania na udzielenie świadczenia.

Niezależnie od świadczeń wykonywanych w ramach kontraktów z Funduszem, świadczeniodawcy realizowali również tzw. świadczenia ponadlimitowe. Ich wartość wyniosła – według stanu na 31 grudnia 2005 r. – 546,8 mln zł (w 2004 r. – 787,1 mln zł), a po ostatecznym rozliczeniu wartość niezapłaconych jeszcze, a wykonanych świadczeń stanowiła kwotę 247,0 mln zł[5]. Największą wartość świadczeń ponadlimitowych odnotowano w lecznictwie szpitalnym (w 2004 r. – 666,3 mln zł, a w 2005 r. – 184,8 mln zł) i ambulatoryjnej opiece specjalistycznej (odpowiednio – 48,3 mln zł i 31,1 mln zł). Najwięcej świadczeń ponadlimitowych wykonali w 2005 r. świadczeniodawcy z terenu oddziału łódzkiego – 59,7 mln zł (w 2004 r. – 86,7 mln zł), dolnośląskiego – 47,7 mln zł (w 2004 r. – 60,7 mln zł). Natomiast w 2004 r. – z terenu oddziału kujawsko-pomorskiego – 132,5 mln zł (w 2005 r. – 44,5 mln zł) i mazowieckiego – 119,9 mln zł (w 2005 r. – 1,8 mln zł).

[5] Po dokonaniu rozliczeń umów zawartych na 2005 r., potwierdzeniu sald tych rozliczeń oraz zbilansowaniu środków, których nie wykorzystali świadczeniodawcy realizujący kontrakty, prezes Funduszu 30.01.2006 r. poinformował dyrektorów oddziałów wojewódzkich, iż w uzasadnionych wypadkach i na wyraźny wniosek świadczeniodawcy dopuszcza się zawieranie „ugód przedsądowych" na sfinansowanie świadczeń wykonanych ponad umowę, do wysokości ogólnej planowanej wartości środków na świadczenia zdrowotne. W okresie styczeń-marzec 2006 r. Fundusz zawarł ze świadczeniodawcami ugody na ogólną kwotę 298,8 mln zł.

Wyniki kontroli wskazały, że koszty takich samych świadczeń były znacznie zróżnicowane zarówno w poszczególnych oddziałach Funduszu, jak i w obrębie jednego województwa (oddziału NFZ). Prezes Funduszu określił bowiem liczbę punktów dla poszczególnych rodzajów świadczeń obowiązującą na terenie całego kraju, natomiast ceny punktów, wielkość ryczałtów oraz stawkę kapitacyjną ustalali dyrektorzy oddziałów w sposób uznaniowy. Były one wprawdzie dostosowane do możliwości finansowych wynikających z planu finansowego oddziału, lecz nie były oparte na analizie średnich kosztów rzeczywistych[6], co NIK oceniła negatywnie. Ceny punktu poszczególnych rodzajów świadczeń (wielkość ryczałtu i stawka kapitacyjna – to jest na 1 pacjenta) dla konkretnego świadczeniodawcy oraz ich liczba były wynikiem negocjacji (skutkowało to dużym zróżnicowaniem cen takich samych świadczeń zdrowotnych w oddziałach Funduszu).

Stwierdzono, że w 3 oddziałach NFZ (np. dolnośląskim, łódzkim) niektórym świadczeniodawcom (35) przyznano stawki wyższe od maksymalnych, co było działaniem nierzetelnym i świadczyło o nierównym traktowaniu podmiotów. Nieegzekwowanie przez dyrektorów tych oddziałów przestrzegania wewnętrznych przepisów, w ocenie Izby, mogło sprzyjać korupcji. Natomiast w 4 oddziałach (lubelskim, lubuskim, wielkopolskim i zachodniopomorskim) stosowano ujednolicone ceny punktów dla większości świadczeń.

Koszty świadczeń zdrowotnych jednego ubezpieczonego były zróżnicowane w poszczególnych oddziałach[7]. Na przykład koszty świadczeń w podstawowej opiece zdrowotnej wynosiły – od 95 zł (oddział łódzki) do 101 zł (wielkopolski), (w 2004 r. – od 89 zł do 96 zł), a w ambulatoryjnej opiece specjalistycznej – od 44 zł (łódzki) do 79 zł (śląski), (w 2004 r. od 36 zł do 65 zł). Podobnie było w wypadku jednostkowych świadczeń w ambulatoryjnej opiece specjalistycznej; np. w świadczeniach kardiologicznych ceny wynosiły od 7,0 zł (w oddziale podkarpackim) do 9,0 zł (w lubelskim, mazowieckim i zachodniopomorskim), w dermatologii – od 6,49 zł (w kujawsko-pomorskim) do 9 zł (w mazowieckim), pulmonologii i alergologii – od 6,50 zł (w opolskim) do 9 zł (w lubelskim i mazowieckim). Rozpiętość cen maksymalnych we wszystkich świadczeniach specjalistycznych wynosiła od 8,04 zł (w kujawsko-pomorskim) do 12 zł (w lubelskim).

---

[6] Art. 97 ust. 3 pkt 1 ustawy o świadczeniach zdrowotnych stanowi, że do zakresu działania Funduszu należy w szczególności „określenie jakości i dostępności oraz analiza kosztów świadczeń opieki zdrowotnej w zakresie niezbędnym dla prawidłowego zawierania umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej", natomiast art. 148 pkt 2 tej ustawy stanowi, że porównanie ofert w toku postępowania w sprawie zawarcia umowy o udzielenie świadczeń obejmuje w szczególności „ceny i liczby oferowanych świadczeń opieki zdrowotnej oraz kalkulacje kosztów".

[7] Był to efekt zróżnicowania cen świadczeń zdrowotnych ustalanych uznaniowo przez dyrektorów oddziałów.

Według wyjaśnień Funduszu, wysokość negocjowanych w trakcie konkursu ofert cen uzależniona była od kwot przewidzianych na ten cel w planie finansowym oraz samodzielnych decyzji podejmowanych przez dyrektorów oddziałów NFZ, dotyczących kwestii zabezpieczenia w danym rejonie świadczeń określonego rodzaju.

W ocenie NIK większa liczba świadczeniodawców wykonujących dany rodzaj świadczeń zwiększa jedynie możliwość wyboru świadczeniodawcy przez pacjenta – nie wpływa jednak na ich dostępność w obrębie całego województwa. Główny wpływ na dostępność ma wysokość kontraktów zawartych na dany rodzaj świadczeń. Kontraktując świadczenia na 2005 r. Fundusz przyjął zasadę, że wartość kontraktów winna być większa co najmniej o 3 % od ich wartości z 2004 r. W rzeczywistości ich wartość dla poszczególnych świadczeniodawców była większa (w porównaniu z 2004 r.) w granicach od 7,9 % (opolski i świętokrzyski OW) do 12,6 % (kujawsko-pomorski OW). Na przykład oddział śląski zawarł umowy o łącznej wartości 2995,2 mln zł (w 2004 r. – 2756,3 mln zł), wielkopolski – o wartości 1929,7 mln zł (w 2004 r. – 1764,1 mln zł) i mazowiecki – o wartości 3701,5 mln zł (w 2004 r. – 3292,6 mln zł).

U niektórych świadczeniodawców wyższa wartość kontraktów wynikała ze zwiększenia łącznej liczby zakontraktowanych świadczeń oraz z podniesienia za nie stawek, zmiany sposobu kontraktowania porad (np. porady I typu kontraktowano za 2 punkty, a nie jak w 2004 r. – za 1 punkt), a u innych efektem wzrostu ceny punktów rozliczeniowych przy takiej samej lub zmniejszonej liczbie zakontraktowanych świadczeń. Na przykład wartość umowy zawartej z jednym ze szpitali klinicznych na 2005 r. – do czasu zakończenia kontroli NIK – na hospitalizację była wyższa o 802,5 tys. zł (o 3,1 %) od zrealizowanej w 2004 r., co było efektem zwiększenia ceny punktów rozliczeniowych przy jednoczesnym zmniejszeniu liczby zakontraktowanych świadczeń (o 175 057 punktów rozliczeniowych). Również w wypadku jednego ze szpitali wojewódzkich ogólna wartość kontraktów zawartych pierwotnie na 2005 r. była wyższa od wykonania w 2004 r. o 2329,0 tys. zł (o 4,1 %). Zmniejszyła się jednak o 5,31 % liczba i zakres wykonywanych świadczeń, ale wzrosła wartość punktu rozliczeniowego – średnio z 8,27 zł (w 2004 r.) do 9,09 zł (w 2005 r.).

Stwierdzono również, że wartość kontraktów na 2005 r. była niższa od wykonanych w 2004 r., głównie z powodu ograniczenia rodzajów świadczeń i niższej średniej wartości punktu rozliczeniowego.

Świadczeniodawcy zmniejszali również ofertę na 2005 r. z przyczyn – jak stwierdzali – niezależnych od nich, np. w jednym z wojewódzkich szpitali specjalistycznych wartość wszystkich (10) kontraktów na 2005 r., po zmianach do listopada 2005 r., wynosiła 44,1 mln zł (pierwotnie – 42,0 mln zł) i była niższa

o 2,6 mln zł (o 5,8 %) od kwoty usług medycznych wykonanych w 2004 r. Niższa wartość kontraktu wynikała głównie ze zmniejszenia liczby świadczeń o 4,1 % przy równocześnie niższej średniej wartości punktu rozliczeniowego (o 12 %).

Niektórzy świadczeniodawcy podejmowali działania sprzeczne z obowiązującym prawem, mające na celu uzyskanie jak największych środków z oddziałów NFZ za wykonanie świadczenia. Jeden ze szpitali klinicznych AM utworzył w 2005 r. oddziały intensywnej terapii (OIT) na bazie dotychczasowych sal pooperacyjnych, funkcjonujących przy klinikach kardiochirurgii i neurochirurgii, ponieważ były korzystniejsze warunki ich finansowania; za każdy dzień pobytu pacjenta na OIT szpital otrzymywał od 1,2 tys. zł do 2,3 tys. zł więcej niż za świadczenia udzielane w salach pooperacyjnych. Oba OIT zarejestrowane zostały dopiero w sierpniu 2005 r., a mimo to świadczenia rozliczono już od stycznia 2005 r.; za okres od stycznia do sierpnia 2005 r. szpital uzyskał w ten sposób „dodatkowo" kwotę 2,1 mln zł.

Wszystkie oddziały NFZ zawarły na 2005 r. kontrakty na świadczenia zdrowotne na kwoty niższe od określonych w ich planach finansowych. W ocenie NIK, oddziały NFZ nie miały dobrego rozpoznania zakresu rzeczywistego zapotrzebowania na poszczególne rodzaje świadczeń na terenie swojej działalności oraz możliwości ich wykonania przez poszczególnych świadczeniodawców. Świadczy o tym niepełne wykonanie zakontraktowanych usług, przy jednoczesnym ich „nadwykonaniu" przez innych świadczeniodawców.

W umowach ze świadczeniodawcami nie zawarto postanowień umożliwiających Funduszowi dokonywanie obniżenia wartości umowy lub częściowego odstąpienia od niej w sytuacji, gdy świadczeniodawca nie realizował świadczeń w liczbie i wartości określonej w umowie proporcjonalnie do upływu czasu. W praktyce skutkowało to niemożnością wykorzystania tych środków na zakup świadczeń u innego świadczeniodawcy.

Niektóre działania oddziałów (np. zmianę warunków umowy po okresie jej obowiązywania) NIK uznała za nielegalne (np. jeden z oddziałów NFZ – 1 marca 2005 r., tj. 3 miesiące po wygaśnięciu umowy, zawartej z jednym ze świadczeniodawców, sporządził aneks przedłużający okres jej ważności do 20 marca 2005 r. i zmieniający jej warunki; umowa zawarta została 7 lipca 2004 r. na okres od 1 lipca 2004 r. do 30 listopada 2004 r.).

Nadmienić należy, że na etapie postępowania konkursowego oddziały NFZ nie prowadziły kontroli w zakresie zgodności warunków udzielania świadczeń przedstawionych w ofertach ze stanem faktycznym (tylko 2 oddziały – warmińsko-mazurski i wielkopolski – sporadycznie przeprowadzały takie kontrole). Jak wyjaśniano, było to niemożliwe ze względu na dużą liczbę ofert (dochodzącą do 3-4 tys.) do rozpatrzenia w krótkim okresie (2-3 miesięcy). 6 spośród 25 oferen-

tów (24 %), u których jeden z oddziałów NFZ przeprowadził kontrole w trakcie trwania konkursu ofert, podało w ofertach informacje niezgodne ze stanem faktycznym. Między innymi jeden z nich złożył ofertę na świadczenie usług stomatologicznych, mimo iż nie miał unitu stomatologicznego. W ocenie Izby, oddziały NFZ powinny jednak przeprowadzać kontrole rzetelności złożonych ofert przynajmniej w odniesieniu do świadczeniodawców, których oferty były znacznie zawyżone w stosunku do wykonania świadczeń w minionym roku.

Rzetelność informacji podanych w ofertach sprawdzano u świadczeniodawców w trakcie prowadzonych kontroli planowych lub doraźnych. Najczęściej stwierdzanymi niezgodnościami pomiędzy stanem faktycznym, a danymi zawartymi w ofercie/umowie były: różne od deklarowanego wyposażenie w sprzęt i aparaturę medyczną oraz kwalifikacje personelu medycznego. Na przykład w jednym z oddziałów NFZ komisja konkursowa nie przeprowadziła kontroli prawdziwości danych zawartych w ofertach świadczeniodawców. Tym niemniej, w rodzaju „lecznictwo szpitalne" oddział zakontraktował świadczenia realizowane m. in. przez 9 szpitalnych oddziałów ratunkowych (SOR), z których 4, w świetle obowiązujących przepisów[8], w dniu zawarcia umów nimi nie były. Łączna wartość umów dotyczących SOR wynosiła 2,8 mln zł. Przeprowadzone natomiast przez oddział w lipcu i sierpniu 2005 r. kontrole w tych 9 szpitalnych oddziałach ratunkowych wykazały 3 istotne nieprawidłowości, których następstwem były wnioski o wypowiedzenie umów. Również inny oddział NFZ – w wyniku kontroli bieżących – rozwiązał 7 umów o łącznej wartości 1,2 mln zł, z powodu niespełnienia warunków określonych w ofertach i zawartych umowach, m. in. braku sprzętu medycznego oraz umów z podwykonawcami.

Stwierdzono, że świadczeniodawcy korzystali z określonego w umowach z oddziałami NFZ prawa do przenoszenia kwot zobowiązań ustalonych dla zakontraktowanych świadczeń zdrowotnych (do 20 %) z klinik (oddziałów) o mniejszym niż 1/12 wykonaniu zakontraktowanych usług, do klinik (oddziałów), w których wykonanie świadczeń było większe od 1/12 Przesunięcia wewnętrzne spowodowane były głównie koniecznością zachowania ciągłości w dostępności do wybranych świadczeń i pozwalały jednocześnie płynnie reagować na wahania w zapotrzebowaniu na nie.

Jednak niektórzy świadczeniodawcy (12), występując do oddziałów NFZ z wnioskiem o zgodę na przeniesienie środków między klinikami (oddziałami), informowali je – niezgodnie z prawdą – że świadczenia w klinikach (oddziałach),

[8] Por. art. 3 pkt 11, art. 24 ust. 2 i 10 ustawy z 25.07.2001 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (DzU nr 113, poz. 1207, ze zm.) oraz § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z 30.05.2003 r. w sprawie rejestrów jednostek systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne (DzU nr 100, poz. 932).

z których zostaną przeniesione środki, wykonywane są na bieżąco, gdy faktyczny okres oczekiwania na udzielenie w nich świadczenia wynosił nawet do 3 lat. Jeden ze szpitali klinicznych AM – w okresie od lutego do 30 września 2005 r. – co miesiąc występował do oddziału NFZ z wnioskiem o zgodę na przeniesienie środków. W okresie tym między klinikami przeniesiono ponad 6 mln zł. Zmniejszono między innymi o 1,1 mln zł świadczenia klinikom: ortopedii i traumatologii, okulistyki oraz chirurgii naczyń, w których już od początku roku występowały kolejki oczekujących (np. w Klinice Ortopedii i Traumatologii – nawet do 3 lat), przy czym szpital informował oddział NFZ – we wnioskach o przeniesienie środków – że świadczenia w tych klinikach udzielane są na bieżąco. Podobnie jeden z wojewódzkich szpitali specjalistycznych – w okresie 3 kwartałów 2005 r. – dla pełniejszego wykorzystania środków zakontraktowanych dokonał wewnętrznych przesunięć w łącznej kwocie 2331 tys. zł. Zmniejszeń dokonano m. in. w oddziałach szpitalnych, w których, według stanu na 30 września 2005 r., występowały kolejki pacjentów oczekujących na wykonanie świadczeń, tj. w oddziale kardiologicznym – 28 dni, okulistycznym – 154 dni, chirurgii ogólnej – 82 dni, chirurgii naczyniowej, nefrologicznym, hematologii – w każdym średnio po 90 dni.

Wyniki kontroli wskazały, że część świadczeń zdrowotnych wykonanych przez świadczeniodawców została zakwestionowana przez Fundusz w wyniku przeprowadzonych kontroli realizacji umów. W 2005 r. oddziały wojewódzkie NFZ przeprowadziły 5675 postępowań kontrolnych (w tym 2889 – planowych i 2786 – doraźnych). W ich wyniku stwierdzono, że niektórzy świadczeniodawcy nierzetelnie wywiązywali się z realizacji zawartych umów lub naruszali ich postanowienia. W efekcie zakwestionowano świadczenia opieki zdrowotnej oraz nałożono kary umowne na łączną kwotę 55 740,26 tys. zł, w tym kwota z tytułu nałożonych kar umownych wyniosła 6742,74 tys. zł, natomiast wartość zakwestionowanych świadczeń zdrowotnych – 48 997,51 tys. zł (w 2004 r. łączna kwota zakwestionowanych świadczeń oraz kar umownych wyniosła 34 965,85 tys. zł).

Głównymi przyczynami zakwestionowanych świadczeń zdrowotnych były m. in. nieprawidłowe kwalifikowanie procedur i wykazywanie ich do rozliczeń, wykonywanie świadczeń przez niewykwalifikowany personel, dwukrotne wykazywanie do rozliczenia udzielonego świadczenia, wykazywanie w raporcie statystycznym fikcyjnych świadczeń (udzielonych osobom nieżyjącym). W wyniku postępowań kontrolnych Fundusz postawił 72 wnioski o rozwiązanie umów ze świadczeniodawcami oraz skierował 63 zawiadomienia do prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa (w 2004 r. – 78). Zarzuty dotyczyły m.in. zawyżenia liczby i wartości udzielonych świadczeń (wyłudzania nienależnych środków finansowych), poświadczania nieprawdy, fałszowania dokumentacji lekarskiej

i recept, usiłowania wręczenia łapówek kontrolerom NFZ. Wartość strat NFZ oszacował w tych zawiadomieniach od kilka tysięcy do kilkuset tysięcy zł (np. 772 tys. zł), a nawet 3,5 mln zł.

Liczba kontroli przeprowadzonych przez oddziały wojewódzkie NFZ u świadczeniodawców w 2005 r. była bardzo zróżnicowana. W efekcie stwierdzonych nieprawidłowości oddziały egzekwowały środki wydane nieprawidłowo na wykonane świadczenia i zrefundowane leki, nakładały kary, rozwiązywały umowy, a nawet w trybie natychmiastowym powiadamiały organy ścigania o podejrzeniu przestępstwa. Na przykład w okresie 3 kwartałów 2005 r. jeden z oddziałów wojewódzkich zakwestionował wykonanie świadczeń na kwotę 3,9 mln zł oraz przesłał 8 zawiadomień o popełnieniu przestępstwa do organów ścigania, a w innym dane te wynosiły odpowiednio – 3,4 mln zł i 15 zawiadomień. Natomiast inny oddział zakwestionował wykonanie świadczeń na kwotę 1,4 mln zł (w 2004 r. – na kwotę 2,9 mln zł) i nałożył kary umowne na świadczeniodawców w kwocie 166 tys. zł, a śląski OW – odpowiednio – 750 tys. zł i 560 tys. zł. Warmińsko-mazurski OW także zakwestionował świadczenia na kwotę 580 tys. zł, nałożył na świadczeniodawców kary w kwocie 90 tys. zł oraz rozwiązał umowę z 1 świadczeniodawcą; w wyniku kontroli ordynacji lekarskich – oddział ten skierował do organów ścigania 4 zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa. Łódzki OW – w wyniku kontroli bieżących – rozwiązał umowy z 3 świadczeniodawcami (spośród 11 objętych kontrolą) realizującymi umowy o udzielanie świadczeń z zakresu rehabilitacji leczniczej oraz złożył zawiadomienie[9] o popełnieniu przez nich wykroczenia[10].

Najczęstsze przyczyny kwestionowania finansowania usług to: wykazywanie należności z tytułu świadczeń faktycznie niewykonanych albo opłaconych przez pacjentów, nieprawidłowe naliczanie należności za usługi stomatologiczne, wystawianie rachunków dla NFZ, na które świadczeniodawca nie miał zlecenia od upoważnionego lekarza, nierzetelne prowadzenie dokumentacji medycznej przez lekarzy, błędne kwalifikacje do odpowiedniego typu porady, brak pełnej informacji o zaordynowanych lekach i zasadności ich podawania.

NIK zwróciła uwagę, że kontrole realizacji umów ze świadczeniodawcami przeprowadzali również pracownicy oddziałów Funduszu niemający wykształcenia medycznego odpowiadającego zakresowi prowadzonej kontroli, co stanowiło naruszenie postanowień ustawy o świadczeniach zdrowotnych[11] (np. spośród 37 kontroli przeprowadzonych w I półroczu 2005 r. przez jeden z oddziałów NFZ

[9] Por. art. 304 § 2 kpk.
[10] Por. art. 193 pkt 7 ustawy o świadczeniach zdrowotnych.
[11] Por. art. 64 ust. 3 ustawy o świadczeniach zdrowotnych.

aż 15 (40 %) przeprowadziły osoby niemające odpowiedniego wykształcenia medycznego).

Wbrew założeniom reformy systemu ubezpieczenia zdrowotnego dostępność pacjentów do świadczeń opieki zdrowotnej nie poprawiła się. Pacjenci nie mogli uzyskać (z wyjątkiem przypadków nagłych) pomocy medycznej w niektórych rodzajach świadczeń, zarówno w zakresie opieki stacjonarnej, jak i ambulatoryjnej.

Zauważyć należy, że świadczeniodawcy zobowiązani byli do prowadzenia list oczekujących na udzielenie świadczenia oraz przekazywania co miesiąc właściwym oddziałom wojewódzkim Funduszu informacji o liczbie osób oczekujących na udzielenie świadczeń zdrowotnych i średnim czasie oczekiwania[12], ale znaczna ich część uchylała się od tego obowiązku. Tylko 24 % świadczeniodawców z obowiązku tego wywiązywało się rzetelnie, 16 % sporządzało listy, aby formalnie wypełnić wymóg ustawowy, 60 % w ogóle ich nie sporządzało. Oddziały kontrolowały wprawdzie prawidłowość prowadzenia przez świadczeniodawców list oczekujących na świadczenia, ale, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, nie miały możliwości wyegzekwowania rzetelnego ich prowadzenia. Tym samym nie miały pełnego rozeznania sytuacji w tym zakresie.

W ocenie NIK, wątpliwości budzi rzetelność danych zawartych w przekazywanych listach osób oczekujących na świadczenie. Trudno bowiem przyjąć, że na zabiegi endoplastyki kolana lub biodra (z kosztem endoprotezy), w jednym ze szpitali klinicznych, czas oczekiwania 1800 osób wynosi 18 lat.

Listy oczekujących prowadzone były w sposób niejednolity: chorzy byli zapisywani do poszczególnych poradni, oddziałów szpitalnych albo na poszczególne procedury (bez podziału na „pierwszorazowych" i kontynuujących proces leczenia). Niektórzy świadczeniodawcy nie odnotowywali na listach oczekujących dat zarejestrowania pacjentów. Zatem, nie można było ustalić czasu oczekiwania na świadczenie.

Na podstawie dokumentacji gromadzonej przez 16 % świadczeniodawców nie można było ustalić faktycznego okresu oczekiwania, realnej jego przyczyny, odmów wynikających z ograniczenia lub przekroczenia limitu liczbowego świadczeń lub limitu środków finansowych (w ujęciu miesięcznym lub rocznym), a także liczby skierowań do innych podmiotów – w wypadku braku możliwości udzielenia świadczenia. Skutkiem tego centralny rejestr oczekujących na udzielenie świadczeń prowadzony przez centralę Funduszu był co najmniej wątpliwy. Według prowadzonych natomiast przez 24 % świadczeniodawców rejestrów pacjentów, czas oczekiwania na świadczenie w obu wypadkach wynosił od kilku dni do 5 lat, a na niektóre rodzaje świadczeń (np. wstawienie endoprotezy) –

[12] Por. art. 20 ust. 1 i art. 21 ust. 1 ustawy o świadczeniach zdrowotnych.

nawet do 7 lat (np. w jednym ze szpitali klinicznych – według stanu na koniec III kwartału 2005 r. na operację zaćmy oczekiwało 878 osób z terminem przyjęcia w 2009 r., czas oczekiwania wynosił ok. 45 miesięcy), a na zabieg koronarografii – 217 pacjentów – ok. 4 miesięcy. W innym szpitalu klinicznym – do 12 losowo wybranych klinik (spośród 35) objętych kontrolą na dzień 31 sierpnia 2005 r. na udzielenie świadczenia oczekiwało około 2 lat łącznie 3477 osób (Klinika Chorób Oczu i Klinika Chirurgii Urazowej). Podobnie było w jednym z wojewódzkich szpitali specjalistycznych, w którym – według stanu na koniec września 2005 r. – w kolejkach na udzielenie świadczenia w 16 oddziałach szpitala (spośród 25) oczekiwało łącznie 2412 osób; najwięcej na oddziale ortopedii i traumatologii narządu ruchu – 621 osób (ok. 31 miesięcy). Na hospitalizację na oddziałach kardiologii, chirurgii ogólnej i naczyniowej oraz okulistycznym oczekiwało odpowiednio 202, 253 i 380 osób, ok. 9, 7 i 6 miesięcy. Natomiast na udzielenie świadczeń w poradniach specjalistycznych tego szpitala oczekiwało łącznie 940 osób – najwięcej w poradni chirurgii naczyniowej – 392 osoby (ok. 5 miesięcy). W innym szpitalu wojewódzkim – na koniec sierpnia 2005 r. na hospitalizację w 10 oddziałach szpitalnych (spośród 17) oczekiwało 4178 osób, w tym 2495 osób do oddziału okulistycznego, a czas oczekiwania wynosił około 24 miesięcy; 983 osoby – do oddziału chirurgii urazowej (12 miesięcy), 801 osób na wstawienie endoprotezy (ok. 25 miesięcy).

Z ustaleń kontroli wynika, że powodem długiego okresu oczekiwania na udzielenie świadczenia – poza przyczynami wynikającymi z „wielkości" kontraktów zawartych z Funduszem – były kwestie organizacyjne świadczeniodawców, tj. niewystarczająca liczba łóżek szpitalnych, ograniczony dostęp do sal operacyjnych, brak sprzętu i materiałów do wykonywania zabiegów, niezabezpieczenie pełnej obsady lekarskiej w stosunku do potrzeb, nieskoordynowane z listą oczekujących zmiany personelu.

Świadczeniodawcy składając oferty nie brali pod uwagę tych ograniczeń, a tym samym faktycznych możliwości ich realizacji. Na przykład w jednym z wielospecjalistycznych szpitali – w ambulatoryjnej opiece specjalistycznej w sierpniu 2005 r. – w 7 spośród 22 poradni przyznane limity miesięczne nie były wykorzystane, a jednocześnie pacjenci oczekiwali na świadczenie. Między innymi w poradni gastroenterologii limit wykorzystano w 86 %, a czas oczekiwania na świadczenie wynosił 90 dni, w poradni naczyniowej – limit wykorzystano w 88 %, a czas oczekiwania wynosił 50 dni. Przyczyną oczekiwania na te świadczenia był brak wystarczającej liczby specjalistów. Również w innym szpitalu wojewódzkim – w 14 spośród 41 poradni – pacjenci oczekiwali na udzielenie świadczenia ze względu na braki kadrowe.

Wymóg prowadzenia list oczekujących miał służyć przejrzystości w dostępie do świadczeń zdrowotnych. Kontrola ujawniła przypadki przyjmowania do hospitalizacji w tzw. trybie planowym pacjentów nieumieszczonych na listach oczekujących, co wskazuje na możliwość wystąpienia korupcji (np. w jednym ze szpitali klinicznych – w okresie 3 kwartałów 2005 r. w księgach przyjęć do 3 klinik odnotowano liczbę pacjentów przyjętych w trybie planowym wyższą od wynikającej z listy oczekujących. W Klinice Chorób Skórnych i Wenerycznych tego szpitala – według listy oczekujących – przyjęto 190 osób, a według księgi przyjęć – 362, w Klinice Urologii – według listy oczekujących przyjęto 601 osób, a według księgi głównej – 2582).

Zauważyć należy, że rozporządzenie ministra zdrowia w sprawie kryteriów medycznych, jakimi powinni kierować się świadczeniodawcy, umieszczając świadczeniobiorców na listach oczekujących na udzielenie świadczenia, wydane zostało dopiero we wrześniu 2005 r., a weszło w życie 14 grudnia 2005 r.[13]

Nierzetelnemu prowadzeniu list oczekujących sprzyjało niewywiązywanie się z ustawowego obowiązku comiesięcznej ich oceny oraz sporządzania raportów z tej oceny – przez specjalnie powołane przez świadczeniodawców „zespoły oceny przyjęć"[14] – pod względem prawidłowości prowadzenia dokumentacji, czasu oczekiwania na udzielenie świadczenia, zasadności i przyczyn zmian terminów udzielenia świadczenia.

Z ustaleń kontroli wynika, że świadczeniodawcy (70 % prowadzących listy) powoływali zespoły z opóźnieniem w stosunku do terminu wynikającego z ustawy o finansowaniu świadczeń zdrowotnych (październik 2004 r.) lub nie powołali ich wcale (do czasu kontroli NIK). I tak na przykład w jednym z wojewódzkich szpitali specjalistycznych zespół powołany został dopiero od 1 lutego 2005 r., tj. z 4-miesięcznym opóźnieniem; zespół nie dokonywał ocen prawidłowości prowadzenia dokumentacji, czasu oczekiwania oraz zasadności i przyczyn zmian terminów udzielania świadczeń pacjentom oczekującym w poradniach i oddziałach szpitala. Natomiast w jednym ze szpitali klinicznych powołano zespół dopiero 1 listopada 2005 r. – w związku z kontrolą NIK. Ustalono, że „zespoły oceny przyjęć", jeśli nawet zostały powołane przez świadczeniodawców, z reguły nie wykonywały rzetelnie ustawowych zadań. Sprzyjało to przyjmowaniu pacjentów poza kolejnością.

Raporty, które były sporządzane z przeprowadzonych kontroli list oczekujących na świadczenia nie zawierały pełnego opisu stwierdzonego stanu faktycznego,

[13] Rozporządzenie ministra zdrowia z 26.09.2005 r. w sprawie kryteriów medycznych, jakimi powinni kierować się świadczeniodawcy, umieszczając świadczeniobiorców na listach oczekujących na udzielenie świadczenia opieki zdrowotnej (DzU nr 200, poz. 1661); weszło w życie 14.12. 2005 r.

[14] „Zespół oceny przyjęć" – zwany dalej również „zespołem".

nie precyzowały skali i zakresu stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości. W jednym ze szpitali klinicznych – w ciągu 12 miesięcy od powołania (1 październik 2004 r.) zespół ocenił tylko 3 listy oczekujących i to wyłącznie do 1 (spośród 23) kliniki (Klinika Ortopedii i Traumatologii). Przeprowadzona w toku kontroli NIK analiza list oczekujących na hospitalizację do 4 klinik wykazała m. in. nierzetelne jej prowadzenie w Zakładzie Kardiologii Inwazyjnej (nazwiska i adresy pacjentów nie były zgodne z danymi zawartymi w dokumentacji szpitalnej, lista prowadzona była w programie komputerowym Excel, który umożliwiał dokonywanie w niej dowolnych zmian), w klinikach okulistyki i reumatologii nie odnotowywano przyczyn zmian terminów przyjęcia pacjentów do szpitala, natomiast w Klinice Ortopedii i Traumatologii uzasadnieniem skrócenia (z 3 lat do 3 miesięcy – 2 osobom i do 10 miesięcy – 1 osobie) czasu oczekiwania na wstawienie endoprotezy było zatrudnienie tych pacjentów lub członków ich rodzin w jednostkach służby zdrowia. Natomiast w jednym ze szpitali zespolonych – zespół powołany został 30 września 2004 r. i przez 12 miesięcy (do 9 października 2005 r.) nie przeprowadzał comiesięcznych ocen list oczekujących na udzielenie świadczenia w jednostkach organizacyjnych szpitala, prawidłowości prowadzonej dokumentacji i czasu oczekiwania na udzielenie świadczenia. Dyrekcja szpitala nie wykazywała zainteresowania niewykonywaniem przez zespół powyższych zadań[15].

Podkreślić jednak należy, 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 uzyskanie tzw. świadczenia ponadlimitowego. Nadmienić należy, że nie wszystkie świadczenia ponadlimitowe dotyczyły przypadków ratujących życie.

Stwierdzono jednak wypadki (ok. 10 % badanych), że świadczeniodawcy odmawiali udzielenia świadczenia ubezpieczonym z powodu zameldowania ich poza terenem objętym działaniem danego oddziału wojewódzkiego Funduszu; tym samym naruszono postanowienia ustawy dające świadczeniobiorcy prawo swobodnego wyboru świadczeniodawcy spośród tych, którzy zawarli umowę o udzielenie świadczeń opieki zdrowotnej. Na przykład jeden ze szpitali wojewódzkich odmówił hospitalizacji na oddziale chirurgii ogólnej 15 ubezpieczonym (z powodu zameldowania ich poza terenem tego województwa).

[15] Por. art. 21 ust. 4 ustawy o świadczeniach zdrowotnych.

Przedstawione wyniki kontroli wskazują, że obecnie funkcjonowanie opieki zdrowotnej jest „gorsze" niż można by się było tego spodziewać biorąc pod uwagę wielkość środków wydatkowaną na ten cel. Zauważyć również należy, że nic nie wskazuje na to, aby sytuacja w tym zakresie szybko i znacznie się poprawiła.

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

Janina Janek

DZIAŁALNOŚĆ PLACÓWEK KONSULARNYCH MINISTERSTWA SPRAW ZAGRANICZNYCH Z UWZGLĘDNIENIEM POMOCY OBYWATELOM POLSKIM

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej[1] stanowi, że podczas pobytu za granicą obywatel polski ma prawo do opieki ze strony Rzeczypospolitej Polskiej. W ustawie o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej[2] określono m.in., że ochrona praw i interesów Rzeczypospolitej Polskiej i jej obywateli oraz zapewnianie pomocy obywatelom polskim w realizacji praw przysługujących im zgodnie z prawem państwa przyjmującego oraz prawem i zwyczajami międzynarodowymi należy do podstawowych zadań konsula.

W związku z medialnymi sygnałami o niewystarczającej opiece ze strony polskich placówek konsularnych nad rodakami wyjeżdżającymi za granicę w poszukiwaniu pracy, Najwyższa Izba Kontroli z inicjatywy własnej przeprowadziła kontrolę doraźną[3] *Funkcjonowania placówek konsularnych Ministerstwa Spraw Zagranicznych ze szczególnym uwzględnieniem opieki nad obywatelami polskimi za granicą*. Kontrolę przeprowadził[4] Departament Administracji Publicznej NIK w okresie od 28 września do 28 listopada 2006 r. w czterech placówkach zagranicznych Ministerstwa Spraw Zagranicznych, tj. w Konsulacie Generalnym RP w Londynie oraz w Ambasadach RP w Dublinie, Madrycie i Oslo[5] – w jed-

---

[1] Art. 36 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (DzU nr 78, poz. 483, ze zm.).

[2] Ustawa z 13.02.1984 r. o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej (DzU z 2002 r., nr 215, poz. 1823, ze zm.).

[3] Nr I/06/003.

[4] Na podstawie art. 2 ust 1, pod względem legalności, rzetelności, gospodarności i celowości (art. 5, ust 1) ustawy z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (DzU z 2001 r., nr 85, poz. 937, ze zm.).

[5] W Konsulacie Generalnym RP w Londynie (od 28 września do 18 października), Ambasadzie RP

nostkach, w których problematyka objęta kontrolą nabrała w ostatnich latach szczególnego znaczenia.

Przez cały 2005 r., w związku z otwarciem rynków pracy dla obywateli nowych państw członkowskich UE, Polacy licznie wyjeżdżali do Wielkiej Brytanii i Irlandii w poszukiwaniu zatrudnienia. Tendencja ta utrzymywała się w 2006 r. Wobec istniejącej swobody przemieszczania się, dokładna wielkość tej grupy jest trudna do określenia. Według szacunku Konsulatu Generalnego RP w Londynie, liczba obywateli polskich przebywających w okręgu konsularnym tej placówki w 2005 r. wynosiła 320 tys. osób. Ambasada RP w Dublinie szacowała, że w Irlandii przebywało 120 tys. obywateli polskich. Stosunkowo duża liczba obywateli polskich emigrowała w poszukiwaniu pracy do Hiszpanii, która od 1 maja 2006 r. zniosła, m.in. dla Polski, ograniczenia w dostępie do rynku pracy oraz do Norwegii, która należąc do państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego umożliwia podjęcie legalnej pracy obywatelom wszystkich państw Unii Europejskiej. Według szacunku Ambasady RP w Madrycie w okręgu konsularnym tej placówki przebywało 109-119 tys. obywateli polskich, a według szacunku Ambasady RP w Oslo – 130 tys. obywateli polskich, z tego w Norwegii – 120 tys., a w Islandii 10 tys.

Znaczny wzrost liczby polskich obywateli przebywających w tych krajach spowodował wzmożony ruch interesantów oraz rosnące zapotrzebowanie na czynności z zakresu opieki konsularnej, jak i szeroko pojętą informację konsularną, przy niezmienionej obsadzie kadrowej i warunkach lokalowych tych urzędów. Skala, charakter oraz przyczyny migracji prowadziły do konfrontowania możliwości urzędów z nowymi jakościowo potrzebami, pochodnymi takich zjawisk, jak: bezdomność połączona z bezrobociem, oszukańcza działalność nielegalnych pośredników pracy, załamania nerwowe, ujawnianie się chorób psychicznych, przemoc wewnątrz grupy i inne zjawiska związane z tak liczną obecnością przedstawicieli różnych środowisk społeczeństwa polskiego.

Celem kontroli było dokonanie oceny realizacji zadań służby konsularnej w zakresie opieki nad obywatelami polskimi przebywającymi za granicą, w tym głównie interwencji podejmowanych w obronie ich praw i interesów, udzielania pomocy osobom zatrzymanym i aresztowanym, udzielania pomocy finansowej, wydawania paszportów oraz rzetelności informacji przekazywanych do Ministerstwa Spraw Zagranicznych w tym zakresie.

Kontrolą objęto: funkcjonowanie urzędów konsularnych w 2005 r. i w okresie 3 kwartałów 2006 r., interwencje podjęte w I półroczu 2006 r. w obronie praw i interesów obywateli polskich przebywających za granicą, skargi na działalność

---

w Dublinie (od 28 września do 17 października), Ambasadzie RP w Madrycie (od 26 października do 16 listopada), Ambasadzie RP w Oslo (od 7 do 28 listopada).

urzędów konsularnych, które wpłynęły w okresie 3 kwartałów 2006 r. W zakresie rzetelności informacji przekazanych do Ministerstwa Spraw Zagranicznych dotyczących pomocy udzielonej obywatelom polskim, kontrolą objęto dane wykazane w sprawozdaniach konsularnych za 2005 r. i I półrocze 2006 r.

Pomimo stwierdzenia nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła realizację zadań służby konsularnej w zakresie opieki nad obywatelami polskimi przebywającymi za granicą. Nieprawidłowości polegały na niezapewnieniu efektywnej obsługi obywateli zgłaszających się bezpośrednio do urzędów konsularnych w Londynie i Dublinie, a w odniesieniu do placówki w Londynie, także sprawnej łączności telefonicznej. Nie najlepiej oceniono też sposób dokumentowania podejmowanych interwencji w obronie praw i interesów obywateli polskich i niektórych czynności konsularnych związanych z opieką nad Polakami oraz sporządzania sprawozdań konsularnych w tym zakresie.

Realizację zadań służb konsularnych dotyczących opieki nad obywatelami polskimi skontrolowano na podstawie sposobu załatwienia 420 interwencji, podjętych przez placówki w I półr. 2006 r. We wszystkich placówkach działania w obronie praw i interesów obywateli polskich, przebywających w okręgach konsularnych tych jednostek, były realizowane w należyty sposób, bez zbędnej zwłoki, a dłuższy czas załatwiania niektórych spraw uzasadniony był m.in. koniecznością zasięgania pisemnych informacji w miejscowych i polskich urzędach i instytucjach[6].

System obsługi interesantów bezpośrednio zgłaszających się do urzędu działał w sposób właściwy w dwóch jednostkach (Wydziały Konsularne Ambasad RP: w Madrycie i Oslo). W placówkach tych zapewnione zostały odpowiednie warunki przyjmowania interesantów i załatwiania spraw. Obsługa realizowana była na bieżąco, mimo stale wzrastającej liczby obywateli polskich na terenie okręgów konsularnych tych placówek. W dwóch pozostałych placówkach, tj. w Wydziale Konsularnym Ambasady RP w Dublinie oraz Konsulacie Generalnym RP w Londynie, system obsługi interesantów nie działał należycie. Przyjęcie interesantów w Dublinie – we wszystkich sprawach, a w Londynie w sprawach paszportowych – było możliwe po uprzednim telefonicznym umówieniu z wielotygodniowym wyprzedzeniem[7]. Istotny wpływ na taki stan rzeczy miały trudne,

[6] Interwencje dotyczyły w szczególności udzielania pomocy obywatelom polskim zatrzymanym przez policję, ofiarom przestępstw, osobom znajdującym się w więzieniach i aresztach, poszkodowanym w wypadkach, rodzinom zmarłych i zaginionych, osobom nieposiadającym środków na powrót do kraju i osobom ubiegającym się o uzyskanie świadczeń społecznych. Konsulowie m.in. pośredniczyli w rozmowach pomiędzy pracownikami Polakami, a ich pracodawcami w sytuacjach nieporozumień, utrzymywali kontakt z osobami przebywającymi w szpitalach i ich rodzinami w kraju, służyli pomocą w załatwieniu formalności związanych z leczeniem, czy uzyskaniem odszkodowania, świadczyli doraźną pomoc w związku z zatrzymaniami za wykroczenia drogowe.

[7] W Dublinie z wyprzedzeniem od 6 do 8 tygodni, a w Londynie ok. 11 tygodni.

nieadekwatne do nagłego wzrostu liczebności emigracji zarobkowej po otwarciu rynku pracy dla Polaków w Irlandii i Wielkiej Brytanii, warunki lokalowe i kadrowe konsulatów.

Wydział Konsularny Ambasady RP w Dublinie mieścił się w jednym pokoju (o powierzchni ok. 30 m^2), który pełnił jednocześnie funkcję gabinetu konsula, kasy konsularnej i miejsca pracy 5 pracowników. Przyjęcia interesantów odbywały się na korytarzu (o powierzchni ok. 10 m^2), będącym jednocześnie poczekalnią, miejscem wypełniania druków i jedynym wejściem do budynku Ambasady. Interesantom nie zapewniono możliwości korzystania z toalety. Część sprzętu komputerowego wykorzystywana przez pracowników była przestarzała i niesprawna. W Wydziale Konsularnym, na koniec września 2006 r., zatrudnione były 4 osoby na pełnych etatach i pomimo wzrostu o 2,5 etatu w stosunku do 2005 r., zdecydowanie nie rekompensowało to wzrostu obciążenia pracowników czynnościami konsularnymi.

Ponadto, w Wydziale Konsularnym Ambasady RP w Dublinie nie zapewniono, wymaganego standardami kontroli finansowej[8], rozdzielenia funkcji decyzyjnych i kontrolnych przy ustalaniu, pobieraniu i ewidencji opłat konsularnych (zadania realizował jeden pracownik).

W wypadku obsługi interesantów zgłaszających się osobiście do Konsulatu Generalnego RP w Londynie, problem wcześniejszego telefonicznego umawiania wizyty w sprawie przyjęcia wniosku o paszport nie został rozwiązany, pomimo zwiększenia w październiku 2006 r. zatrudnienia o 3 pracowników. W godzinach przyjęć stale utrzymywała się kilkudziesięcioosobowa kolejka interesantów. Znaczna ich część, z powodu braku osobnej poczekalni, oczekiwała wprost na ulicy przed budynkiem Konsulatu. Warunki w sali obsługi z powodu niesprawnej klimatyzacji i uciążliwego hałasu były utrudnione. Pewną poprawę w zakresie obsługi interesantów mogą spowodować zmiany w organizacji pracy Urzędu, wprowadzone przez Konsula w trakcie kontroli, polegające m.in. na wydłużeniu czasu przyjęć interesantów (w tygodniu łącznie o 6 godzin), uruchomieniu dodatkowego stanowiska obsługi interesantów w sprawach paszportowych, wprowadzeniu zasady obsługi interesantów bezpośrednio przez konsulów. W czasie trwania kontroli NIK wykonano też prace remontowe podnoszące estetykę sali przyjęć interesantów (m.in. malowanie ścian, wymiana tablic ogłoszeń) oraz podjęto decyzję o zakupie urządzeń klimatyzacyjnych.

---

[8] Określonymi przez ministra finansów – komunikat nr 13 ministra finansów z 30.06.2006 r. w sprawie standardów kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych, DzUrz MF nr 7, poz. 58 (niniejszy komunikat był poprzedzony komunikatem nr 1 ministra finansów z 30.06.2003 r. w sprawie ogłoszenia „Standardów kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych", DzUrz MF nr 3, poz. 13).

Kontrolowane placówki w należyty sposób zapewniły dostęp do informacji konsularnych – głównie za pośrednictwem stron internetowych i tablic ogłoszeń – znajdujących się w placówkach. Rozpowszechniano je również w prasie polskojęzycznej wydawanej w okręgach konsularnych placówek. Istniała także możliwość uzyskania informacji i porad przy wykorzystaniu łączności mailowej.

W 3 jednostkach, spośród 4 kontrolowanych, tj. w Ambasadach RP w Dublinie, Madrycie i Oslo, obywatelom polskim zapewniono także możliwość bezzwłocznego uzyskania połączenia telefonicznego z Wydziałem Konsularnym, a poza godzinami pracy uzyskania informacji na temat sposobu postępowania, bądź w nagłych wypadkach kontaktu z konsulem pełniącym dyżur. W Konsulacie Generalnym RP w Londynie system łączności telefonicznej funkcjonował nieprawidłowo. Na 16 prób połączenia się z Konsulatem w godzinach pracy, kontrolerom NIK udało się uzyskać połączenie z rozmówcą jedynie 3 razy. W pozostałych wypadkach linia telefoniczna była zajęta, albo po uzyskaniu połączenia odsłuchiwano poleceń automatycznej sekretarki i pomimo zastosowania się do jej wskazań, system (niekiedy po 10 minutach płatnego połączenia) sam wyłączał abonenta. Koszt takiego połączenia dla abonenta dzwoniącego do Konsulatu wynosił 13 pensów za minutę[9], podczas gdy propozycja cenowa największego operatora na rynku brytyjskim (British Telecome) wynosi około 3,30 pensów za minutę. Stwierdzono też, że obywatele polscy zwracający się telefonicznie o udzielenie pomocy konsularnej po godzinach pracy Urzędu mieli utrudniony kontakt z konsulem. Odbierający takie połączenia pracownik ochrony Ambasady RP, po wysłuchaniu zgłaszanych spraw, dokonywał ich selekcji i tylko niektóre kwalifikował do natychmiastowego zgłoszenia dyżurującemu konsulowi[10].

We wszystkich kontrolowanych jednostkach, NIK jako nierzetelny oceniła sposób dokumentowania i wykazywania w sprawozdaniach konsularnych, przekazywanych do MSZ za 2005 r. i I półrocze 2006 r., niektórych czynności konsularnych związanych ze sprawowaniem opieki nad obywatelami polskimi przebywającymi za granicą. W 3 spośród 4 kontrolowanych jednostek (Wydziały Konsularne Ambasad RP w Dublinie i Oslo, Konsulat Generalny RP w Londynie) nie prowadzono rejestru interwencji podjętych przez Konsula w obronie praw i interesów obywateli polskich, a działania te dokumentowane były w sposób unie-

[9] Przy ustalonej stawce dla Konsulatu w wysokości 2 pensy za minutę.

[10] Na trzy sprawy o pomoc konsularną zgłoszone telefonicznie przez inspektorów NIK w ramach podejmowanych działań kontrolnych, tylko jedna, w ocenie pracownika ochrony, kwalifikowała się do przekazania dyżurującemu konsulowi. W dwóch pozostałych sprawach odmówił pomocy w skontaktowaniu się z konsulem, stwierdzając że Konsulat nie pracuje i nie ma możliwości połączenia telefonicznego. Zgłoszone telefonicznie sprawy nie zostały nigdzie odnotowane – co NIK oceniła jako działanie nierzetelne.

możliwiający rzetelne ustalenie liczby interwencji, a w niektórych wypadkach, rozpoznanie stanu i terminu załatwienia konkretnej sprawy[11]. W rezultacie, wykazane w sprawozdaniach konsularnych za 2005 r. oraz za I półrocze 2006 r. dane odnośnie do podjętych interwencji ustalano na podstawie szacunków, co było niezgodne ze sposobem wykazywania tych danych wynikającym z zarządzenia ministra spraw zagranicznych[12].

Ponadto, w Wydziale Konsularnym Ambasady RP w Oslo nie prowadzono rejestrów spraw dotyczących udzielonej pomocy finansowej, zgonów oraz wydanych zezwoleń na przewóz zwłok, do czego zobowiązują postanowienia instrukcji w sprawie obsługi kancelaryjnej MSZ i placówek zagranicznych Ministerstwa[13].

Jak wyjaśniano w trakcie kontroli, przyczyną nierzetelnego dokumentowania, rejestracji i sprawozdawczości spraw z zakresu opieki konsularnej była m.in. niewystarczająca obsada kadrowa konsulatów. Trzeba było wybierać między jakością zapewnianej pomocy konsularnej, a jakością dokumentacji. Ponadto nierzetelność dokumentowania tłumaczono popełnianymi błędami, nieporozumieniami spowodowanymi zmianami na stanowiskach konsulów, czy urlopami i zagubieniem dokumentów.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła działania kontrolowanych jednostek na rzecz monitorowania sytuacji imigracji zarobkowej z Polski. Placówki utrzymywały bieżące kontakty z miejscowymi urzędami, władzami miasta, policją, organizacjami zajmującymi się pomocą socjalną oraz redakcjami, głównie polskojęzycznych gazet. Współpracowały także z organizacjami będącymi mediatorem między pracownikiem a pracodawcą[14]. Informacje o sytuacji polskich obywateli migrujących do pracy w Wielkiej Brytanii i Irlandii, aktach wandalizmu dokonanych na tle uprzedzeń do cudzoziemców, oszustwach pośredników pracy, przypadkach nadużyć ze strony brytyjskich i irlandzkich pracodawców oraz

---

[11] Obowiązek prowadzenia przez konsulów rejestrów spraw i rejestrów czynności konsularnych wynika z art. 32a ustawy z 13.02.1984 r. o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej.

[12] Zarządzenie nr 11 ministra spraw zagranicznych z 28.12.2004 r. zmieniające zarządzenie w sprawie planowania i sprawozdawczości w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, przedstawicielstwach dyplomatycznych, stałych przedstawicielstwach przy organizacjach międzynarodowych, urzędach konsularnych i instytutach polskich (DzUrz MSZ z 2005 r., nr 1, poz. 2).

[13] Punkt 3.6 oraz 6.1 Instrukcji wprowadzonej zarządzeniem nr 25 ministra spraw zagranicznych z 22.12.2000 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji kancelaryjnej oraz jednolitego rzeczowego wykazu akt w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, przedstawicielstwach dyplomatycznych, misjach dyplomatycznych, urzędach konsularnych oraz instytutach polskich (niepublikowane).

[14] Między innymi, Konsulat Generalny RP w Londynie dofinansował wydanie broszury informacyjnej *„Jak żyć i pracować w Wielkiej Brytanii"* i zajmował się jej dystrybucją. Z inicjatywy Konsula Generalnego w Londynie przygotowane zostały i wyemitowane przez Telewizję Polską materiały filmowe mające na celu przestrzeganie Polaków wyjeżdżających do Wielkiej Brytanii przed niebezpieczeństwem przestępstw i oszustw. W Wydziale Konsularnym Ambasady RP w Dublinie przetłumaczono na

działaniach podejmowanych przez konsulaty były przekazywane do Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Rzecznika Praw Obywatelskich.

W trzech kontrolowanych placówkach, w sprawowaniu opieki nad imigrantami z Polski uczestniczyli konsulowie honorowi (w Irlandii nie powołano konsulów honorowych), co korzystnie wpływało na dostępność pomocy, zwłaszcza tym obywatelom polskim, którzy przebywali w znacznej odległości od konsulatów zawodowych.

Kontrola wykazała, że zdecydowana większość skarg na działania służb konsularnych wszystkich kontrolowanych jednostek (w okresie trzech kwartałów 2006 r. wpłynęło łącznie 12 skarg) była bezzasadna. Konsulaty podejmowały w tych wypadkach działania w ramach przewidzianych prawem kompetencji, a oczekiwania i żądania skarżących wykraczały poza ustawowe uprawnienia konsula.

Do właściwej realizacji konstytucyjnej funkcji opieki państwa nad obywatelami polskimi przebywającymi w Wielkiej Brytanii i Irlandii niezbędna jest, wobec wciąż rosnącej liczby obywateli polskich emigrujących zarobkowo do tych krajów, poprawa warunków lokalowych i kadrowych placówek konsularnych w tych państwach, a także usprawnienie łączności telefonicznej z Konsulatem Generalnym RP w Londynie. Niezbędne są także działania zaradcze w celu wyeliminowania, we wszystkich kontrolowanych placówkach, nieprawidłowości w zakresie dokumentowania i rejestrowania niektórych czynności z zakresu opieki nad obywatelami polskimi przebywającymi za granicą, w tym w szczególności podejmowanych interwencji w obronie ich praw i interesów. Nierzetelne dane sprawozdawcze przekazywane ministrowi spraw zagranicznych powodują dezinformację co do rzeczywistej skali działań podejmowanych przez placówki w ramach opieki konsularnej.

W związku z powyższym NIK wnioskowała o:

– dokonanie przez ministra spraw zagranicznych analizy potrzeb lokalowych i kadrowych placówek konsularnych w Wielkiej Brytanii i Irlandii oraz podjęcie działań zapewniających sprawną i bieżącą obsługę konsularną interesantów w tych krajach;

– podjęcie działań zapewniających dostępność połączeń telefonicznych Konsulatu Generalnego RP w Londynie;

– rozważenie przez ministra spraw zagranicznych możliwości szerszego zaangażowania konsulów honorowych w działania związane z pomocą dla obywateli polskich przebywających za granicą;

---

język polski broszurę zawierającą informację na temat praw pracowniczych i ochrony prawnej, przysługującej obcokrajowcom zatrudnionym w Irlandii. Konsul wystąpił do polskiego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej o pomoc w rozdystrybuowaniu publikacji zawierającej najistotniejsze informacje o Irlandii dla obywateli polskich udających się do tego kraju (polska wersja informatora miała być gotowa na przełomie października i listopada 2006 r.).

– przygotowanie i wdrożenie w placówkach odpowiednich procedur umożliwiających skuteczny nadzór, gwarantujących rzetelne dokumentowanie i rejestrowanie przez placówki czynności dotyczących opieki nad obywatelami polskimi, w tym w szczególności podejmowanych interwencji; umożliwi to prawidłowe sporządzanie sprawozdań konsularnych, a tym samym przedstawianie MSZ rzetelnych danych;

– zapewnienie, w Ambasadzie RP w Dublinie, zgodnego z przepisami systemu kontroli finansowej w zakresie działalności konsularnej.

Ponadto, niezależnie od działań doraźnych – wobec utrwalania się zjawisk emigracji zarobkowej i powstawania w związku z tym nowych obszarów wymagających zainteresowania państwa polskiego (np. problematyka kształcenia dzieci emigrantów polskich) – niezbędne jest podjęcie długofalowych działań w kierunku ich rozpoznawania i gotowości świadczenia nowej jakościowo opieki konsularnej.

Do kierowników jednostek objętych kontrolą oraz do ministra spraw zagranicznych skierowane zostały wystąpienia pokontrolne, w których NIK sformułowała wnioski zmierzające do wyeliminowania stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości. W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne kierownicy kontrolowanych jednostek oraz minister spraw zagranicznych poinformowali o działaniach podejmowanych w celu realizacji wniosków pokontrolnych, w tym m.in.:

Konsul Generalny RP w Londynie poinformował m.in., że wkrótce poprawią się warunki funkcjonowania Urzędu i nastąpi usprawnienie obsługi interesantów. Konsulat otrzymał bowiem od sąsiadującego z nim Instytutu Kultury Polskiej dwa pomieszczenia, zakończono instalację klimatyzatora i przystąpiono do montowania ekranów dźwiękochłonnych przy stanowiskach obsługi interesantów. Uruchomiono ciągłą obsługę interesantów w sprawach paszportowych przy dwóch stanowiskach, wydłużając jednocześnie godziny przyjęć, a także wprowadzono system wyjazdowych dyżurów konsularnych do odległych skupisk migrujących Polaków. Poinformował także o podjęciu kompleksowych działań na rzecz rozwiązania problemów połączeń telefonicznych, w tym obniżenia stawek dla abonentów zewnętrznych.

W sprawie realizacji wniosku pokontrolnego o podjęcie działań, które umożliwią sprawną i bieżącą obsługę konsularną obywateli polskich przebywających w Wielkiej Brytanii, minister spraw zagranicznych poinformował o podjęciu decyzji zmierzających do radykalnej poprawy obsługi konsularnej nowej emigracji zarobkowej. Główne zamierzenia w tym zakresie to:

– utworzenie w I półroczu 2007 r. nowego Konsulatu Generalnego RP w Manchesterze (trwa poszukiwanie obiektu na siedzibę) oraz podzielenie okręgu konsularnego Konsulatu Generalnego RP w Londynie między te dwa urzędy;

– w drugim etapie, po analizie obciążeń wynikających z działalności Konsulatu Generalnego RP w Manchesterze, dokonanie zmiany siedziby (ewentualnie przeprowadzenie modernizacji i remontu – w zależności od oceny sytuacji) Konsulatu Generalnego RP w Londynie.

Aktualnie natomiast trwają prace nad poprawą wyposażenia konsulatów w Wielkiej Brytanii w sprzęt komputerowy, środki transportu, meble itp. Przewiduje się również zmianę struktury organizacyjnej Urzędu oraz zwiększenie obsady kadrowej.

W celu poprawy warunków lokalowych Wydziału Konsularnego Ambasady RP w Dublinie oraz zwiększenia, odpowiednio do potrzeb, obsady kadrowej tego Wydziału – minister spraw zagranicznych poinformował m.in., że po przeprowadzonej wizji lokalnej zostanie podjęta decyzja o wynajęciu nowego lokalu. Przewiduje się, że po okresie niezbędnym na przeprowadzenie prac adaptacyjnych, tj. po upływie około 3 miesięcy od daty podjęcia decyzji, Urząd Konsularny w Dublinie rozpocznie pracę w nowej siedzibie. Realizacja wniosku o zwiększenie obsady kadrowej Wydziału będzie natomiast połączona ze zmianą struktury organizacyjnej Urzędu oraz zmianami w zakresie obowiązków pracowników.

Minister spraw zagranicznych poinformował też, że w sprawie o zapewnienie rzetelnego dokumentowania i rejestrowania czynności konsularnych i sporządzania rzetelnych sprawozdań w tym zakresie do wszystkich urzędów konsularnych przesłano zmodyfikowany wzór arkusza sprawozdawczego wraz z informacją dyscyplinującą konsulów w zakresie ewidencji i sporządzania sprawozdań. Ponadto znowelizowano zarządzenie w sprawie planowania i sprawozdawczości[15] w części dotyczącej służby konsularnej. Nowelizacja ta wprowadza nowy schemat rocznego sprawozdania konsularnego oraz tabel statystycznych, który ujmuje wszystkie najistotniejsze problemy, z jakimi styka się polska służba konsularna. Powyższa tematyka jest również przedmiotem szkoleń przedwyjazdowych prowadzonych przez Departament Konsularny i Polonii MSZ. Wiedza kandydatów w tym zakresie jest weryfikowana, zarówno w formie egzaminu pisemnego, jak i ustnego.

mgr Janina Janek
Departament Administracji Publicznej w NIK

[15] Zarządzeniem nr 17 ministra spraw zagranicznych z 29.12.2006 r. znowelizowano zarządzenie nr 47 z 22.12.1998 r. w sprawie planowania i sprawozdawczości w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, przedstawicielstwach dyplomatycznych, stałych przedstawicielstwach przy organizacjach międzynarodowych, urzędach konsularnych i instytutach polskich.

Adam Zych

CZY DROGOWNICTWU GROZI KRYZYS

Jednym z najsłabszych elementów składowych infrastruktury gospodarczej naszego kraju jest bez wątpienia istniejąca sieć dróg, która z jednej strony jest absolutnie niewystarczająca do potrzeb transportowych, z drugiej zaś – jej jakość jest po prostu fatalna. Pod tym względem daleko nam do krajów o średnim poziomie rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego, nie mówiąc już o krajach najwyżej rozwiniętych. Radykalna poprawa sytuacji w tym zakresie powinna więc bez wątpienia stanowić jeden z najważniejszych, długofalowych celów prowadzonej przez państwo polityki gospodarczej, przy czym – co szczególnie istotne – cel ten powinien być realizowany niejako ponad istniejącymi podziałami politycznymi. Takie postawienie sprawy jest moim zdaniem jednym z warunków osiągnięcia pełnej integracji naszego kraju w ramach Unii Europejskiej.

Na ogół przyjmuje się, że podstawową barierą przyspieszenia tempa rozwoju i modernizacji sieci dróg jest niedobór środków finansowych. Mając od wielu lat możliwość obserwacji problemów drogownictwa z perspektywy firm wykonawczych (a wcześniej – administracji drogowej) – jeszcze do niedawna w pełni podzielałem tę mającą wielu zwolenników tezę. Obecnie jednak, w związku ze zjawiskami i procesami widocznymi w branży drogowej, zwłaszcza w 2006 r., mam zasadnicze wątpliwości co słuszności tego poglądu. Otóż w ubiegłym roku powstał raczej problem odwrotny – wiele firm drogowych miało najwyraźniej problemy z wykorzystaniem postawionych do ich dyspozycji przez administrację drogową środków pieniężnych. Wystąpiły mianowicie poważne trudności z wykonaniem zakontraktowanych przez te firmy umów i gdyby nie nadspodziewanie korzystne warunki atmosferyczne (jeszcze w grudniu 2006 r. trwały prace drogowe, które zwykle realizowane są najpóźniej do połowy października) to wiele

ważnych dla kraju zadań drogowych nie zostałoby zakończonych. Wprawdzie wykonawcy robót ponieśliby z tego tytułu konsekwencje finansowe w postaci kar umownych z tytułu opóźnień, co dla niektórych przynajmniej firm mogłoby oznaczać wręcz finansową katastrofę, jednak działania te nie równoważyłyby w najmniejszym nawet stopniu strat gospodarki narodowej jako całości, spowodowanych nieukończeniem określonych odcinków dróg.

Nad kwestią tą można by przejść do porządku dziennego, gdyby miała ona charakter trudności krótkotrwałych czy wręcz jednorazowych. Względy natury merytorycznej nie pozwalają jednak na przyjęcie takiego założenia. Bardziej zasadna wydaje się tutaj raczej teza odwrotna – wiadomo bowiem, że w najbliższych latach nakłady na drogownictwo (z uwzględnieniem funduszy unijnych) będą bardzo dynamicznie rosnąć (firmy drogowe będą miały do „przerobienia" przysłowiowe góry pieniędzy) i wtedy problemy wykonawcze z 2006 r. mogą ujawnić się z odpowiednio większym nasileniem. Dlatego też kwestia ta wymaga już obecnie odpowiednich badań i analiz.

Braki materiałowe

Największym problemem, przed jakim w 2006 r., zwłaszcza w drugiej połowie tego roku, stanęło wiele firm drogowych, okazał się niedobór podstawowych dla drogownictwa materiałów i surowców. Brakowało szczególnie kruszyw drogowych, i to nie tylko tych kwalifikowanych (bazalty, dolomity, porfiry, diabazy itd.), ale i pospolitych żwirów czy pospółki. Dał się również odczuć – chociaż w nieco mniejszym stopniu – niedobór asfaltów drogowych, co uniemożliwiało produkcję mas mineralno-asfaltowych służących do wbudowywania w drogi. Trudności te łagodzone były częściowo importem, jednak działanie to ma z pewnością charakter interwencyjny i na dłuższą metę – choćby z uwagi na relatywnie wyższe ceny w imporcie – nie może być traktowane jako sposób na trudności materiałowe drogownictwa.

Naturalną reakcją na niedobory materiałów i surowców jest zwiększenie posiadanych zapasów, tak aby w przyszłości w maksymalnym stopniu uniezależnić się od bieżących dostaw. Z moich osobistych doświadczeń i obserwacji wynika, że w branży drogowej działania takie mają rzeczywiście miejsce. Kilka znanych mi firm zintensyfikowało na przełomie lat 2006/2007 zakupy kruszyw, gromadząc odpowiednie zapasy na najbliższy sezon robót. Mają nawet miejsce wypadki poszerzania placów składowych przy wytwórniach mas bitumicznych, zwanych potocznie otaczarkami, właśnie w celu stworzenia warunków niezbędnych do zgromadzenia odpowiednich zapasów. Działania te są bardzo korzystne nie tylko

dla firm drogowych, które w ten sposób zabezpieczają sobie ciągłość produkcji mas mineralno-asfaltowych, ale i dostawców kruszyw, tj. kopalni odkrywkowych surowców drogowych, żwirowni itd. W tzw. martwym sezonie producenci ci mieli – w latach poprzednich – ogromne kłopoty ze zbytem wytwarzanych materiałów, co zmuszało ich do stosowania różnego rodzaju promocji, opustów cenowych itd. Obecnie – przy istniejącym deficycie kruszyw – problemy te należą już do przeszłości, a relacje pomiędzy producentami kruszyw z jednej strony, a firmami drogowymi z drugiej uległy odwróceniu. I wszystko wskazuje na to, że stan ten ma względnie trwały charakter.

Podobne działania – chociaż w znacznie mniejszym zakresie – podejmowane są również w odniesieniu do asfaltów drogowych. Niektóre firmy drogowe projektują budowę dodatkowych zbiorników przeznaczonych do gromadzenia asfaltu, zwłaszcza w okresie zimowym, tj. w czasie martwego sezonu.

Chciałbym tu jednak zwrócić uwagę na bardzo istotny z rozpatrywanego tu punktu widzenia finansowy aspekt zagadnienia. Otóż faktem jest, że gromadzenie przez firmę drogową zwiększonych zapasów materiałowych możliwe jest pod warunkiem posiadania przez taką jednostkę odpowiednich zasobów finansowych. W tym zakresie w wielu firmach drogowych występują mniejsze lub większe trudności i przeznaczenie zbyt dużych środków na zapasy może, w sezonie robót drogowych, spowodować określone zakłócenia w ich działalności. Z oczywistych względów powstanie takich zakłóceń osłabia tempo budowy i modernizacji sieci dróg i dlatego nie jest to tylko sprawa pojedynczego przedsiębiorstwa. Inaczej mówiąc, państwo powinno w określony sposób pomagać finansowo firmom drogowym, tak aby mogły one gromadzić odpowiednie zapasy materiałów. Wbrew pozorom pomoc taka jest możliwa i nie ma ona nic wspólnego z tzw. pomocą publiczną. Zgodnie z obowiązującymi zasadami po podpisaniu kontraktu na roboty budowlane wykonawca może uzyskać od inwestora zaliczkę, która najczęściej wykorzystywana jest właśnie na zakup materiałów. Problem polega jednak na tym, że tylko w wypadku niektórych zadań drogowych, zwłaszcza tych finansowanych z funduszy unijnych, wykonawcom wypłacane są stosowne zaliczki. W istniejącej aktualnie sytuacji konieczne jest więc dokonanie zasadniczych zmian w tym zakresie. Zaliczka na roboty drogowe powinna być standardowym rozwiązaniem o charakterze systemowym, nie zaś czymś wyjątkowym, jak to ma obecnie miejsce.

Gromadzenie odpowiednio podwyższonych zapasów materiałowych, finansowanych m. in. udzielanymi przez inwestorów zaliczkami, nie rozwiąże z pewnością istniejącego już obecnie w branży drogowej deficytu podstawowych materiałów i surowców. Działanie to może jedynie złagodzić analizowany tu problem. Dlatego też konieczne jest podejmowanie działań przynoszących bardziej odczu-

walne efekty. Szczególne znaczenie miałoby tu znaczące zwiększenie produkcji kruszyw i innych materiałów drogowych. Tzw. niewidzialna ręka rynku powoduje, że świat biznesu przejawia obecnie zwiększone zainteresowanie wzrostem produkcji tych materiałów, jednak wzrost ten może okazać się dalece niewystarczający w stosunku do lawinowo rosnącego zapotrzebowania. Dlatego też niezbędne jest, moim zdaniem, przeprowadzenie odpowiednich badań i analiz, mających na celu zbilansowanie popytu i podaży w tym zakresie. Wyniki takich analiz mogłyby z kolei dla świata biznesu stanowić podstawę do podejmowania bardziej przemyślanych decyzji rozwojowych, dotyczących rozmiarów produkcji materiałów drogowych.

Pozostaje tu „jedynie" odpowiedzieć na pytanie, kto – jaka instytucja – powinna ewentualnie przeprowadzać takie badania? Najlepszym rozwiązaniem w tym zakresie byłoby z pewnością nałożenie takiego obowiązku na odpowiednią agendę rządową, jednak postulat taki wydaje się mało realistyczny, zwłaszcza z tego względu, że jest on nie w pełni zgodny z zasadami gospodarki rynkowej, a ponadto – co równie istotne – jego uwzględnienie prowadziłoby do wzrostu zatrudnienia i płac w sferze budżetowej. Dlatego też działające w branży drogowej przedsiębiorstwa powinny, niejako we własnym zakresie, prowadzić prace studialne mające na celu bilansowanie popytu i podaży na podstawowe materiały drogowe. Wbrew pozorom rozwiązanie takie jest w pełni możliwe. Znaczna część działających w branży drogowej przedsiębiorstw zrzeszona jest bowiem w Ogólnopolskiej Izbie Gospodarczej Drogownictwa (OIGD), która moim zdaniem jest najbardziej odpowiednią instytucją do przeprowadzania tego typu badań. Konieczne jest zatem podjęcie stosownej inicjatywy w tym zakresie.

Trudności transportowe

Istotnym czynnikiem utrudniającym w ubiegłym roku wielu firmom drogowym terminową realizację zakontraktowanych robót był również niedobór środków transportowych, tj. samochodów ciężarowych, zwłaszcza specjalistycznych. Pojawiły się w związku z tym ogromne problemy z dostarczaniem niezbędnych materiałów i surowców, zarówno na plac budowy, jak i do posiadanych przez większość firm drogowych jednostek produkcji pomocniczej wytwarzających półfabrykaty, podlegające następnie wbudowaniu w drogę (chodzi tu zwłaszcza o wspomniane wcześniej masy mineralno–asfaltowe, emulsje asfaltowe, beton i wyroby z betonu itd.).W IV kwartale 2006 r. sytuacja w tym zakresie uległa dalszemu pogorszeniu, jako że jest to okres przewozu płodów rolnych (ziemniaki, buraki cukrowe, owoce itd.). To zwiększone zapotrzebowanie na transport

spowodowało znaczący wzrost zakupów samochodów ciężarowych, dokonywany bezpośrednio przez firmy drogowe, jak i – chyba w większym stopniu – przez obsługujące branżę drogową firmy transportowe. Zakupy środków transportowych dokonywane były przede wszystkim w krajach Unii Europejskiej, a częściowo również i na rynku krajowym. Popyt na samochody ciężarowe – zarówno nowe, jak i używane – okazał się tak duży, że czas oczekiwania na dostawę wydłużył się o co najmniej kilka miesięcy. W IV kwartale 2006 r. zakup samochodu ciężarowego „od ręki" był – praktycznie rzecz biorąc – niemożliwy do zrealizowania i to mimo ogromnych wysiłków wielu dilerów samochodowych, poszukujących bezskutecznie w państwach Unii ofert natychmiastowej dostawy samochodów.

Chociaż realizowany w 2006 r. proces zakupu środków transportowych był w większości wypadków dość chaotyczny, to jednak poprawił on w znacznym stopniu sytuację firm drogowych w zakresie transportu materiałów i surowców. Podkreślić przy tym należy, że i obecnie – w 2007 r. – wiele znanych mi firm drogowych w dalszym ciągu podejmuje działania, zmierzające do powiększenia posiadanego transportu samochodowego. Dotyczy to również profesjonalnych firm transportowych, specjalizujących się w obsłudze branży drogowej. Zakupy te realizowane są ze środków własnych przedsiębiorstw, kredytów bankowych, a w największym bodaj stopniu – w formie leasingu, zwłaszcza operacyjnego. Można zatem z całą pewnością stwierdzić, że dzięki tym intensywnym zakupom branża drogowa jest obecnie znacznie lepiej przygotowana do czekających ją w najbliższych latach zadań, niż to miało jeszcze do niedawna miejsce.

W tym kontekście chciałbym zwrócić uwagę na potencjalne możliwości odczuwalnej poprawy sytuacji transportowej drogownictwa, które – z trudnych do zrozumienia względów – nie są absolutnie wykorzystywane. Chodzi mi tu mianowicie o transport kolejowy. Jest sprawą oczywistą, że materiały drogowe – z uwagi na ogromne ilości – powinny być w znacznym stopniu transportowane właśnie za pośrednictwem kolei. Dotyczy to zwłaszcza kruszyw, asfaltów drogowych, cementu itd. Tymczasem w aktualnej praktyce gospodarczej stopień wykorzystania kolei do transportu tego rodzaju materiałów jest bardzo niewielki, żeby nie powiedzieć symboliczny, co z pewnością jest jedną z przyczyn wspomnianych wcześniej trudności transportowych branży drogowej. Ekonomicznym absurdem jest moim zdaniem to, że – przykładowo – kruszywa bazaltowe wytwarzane w kopalniach odkrywkowych surowców drogowych (kamieniołomach), zlokalizowanych przede wszystkim w rejonie Sudetów, tylko w niewielkim stopniu dostarczane są do innych części kraju koleją, podstawowym środkiem transportu są tutaj natomiast samochody ciężarowe. Podobnie ma się rzecz z asfaltami drogowymi, wytwarzanymi głównie przez rafinerie w Gdańsku oraz w Płocku. Tu również – wbrew elementarnym zasadom ekonomicznym – dominuje transport drogowy.

Nie ulega wątpliwości, że zmiana powyższych proporcji (transport kolejowy – transport drogowy) jest dla branży drogowej – i nie tylko – ekonomiczną koniecznością. Z jednej bowiem strony przyniosłoby to bowiem efekt w postaci usprawnienia dostaw materiałowych, z drugiej zaś – relatywne potanienie kosztów transportu, jako że przy prawidłowo opracowanych kalkulacjach cenowych transport kolejowy zawsze powinien być tańszy w porównaniu z transportem samochodowym. Konieczne jest zatem podjęcie odpowiednich działań, zmierzających do zwiększenia roli kolei w transporcie materiałów drogowych. W praktyce gospodarczej – przynajmniej w chwili obecnej – brakuje jakichkolwiek inicjatyw w tym zakresie. Można tu nawet zaobserwować działania idące niejako w odwrotnym kierunku. Świadczyć może o tym choćby następujący przykład. Oto na przestrzeni ostatnich kilku lat 2 znane mi osobiście firmy drogowe zlikwidowały posiadane – kiedyś dość intensywnie wykorzystywane – bocznice kolejowe, o długości około 2,5 kilometra każda. Formalnie biorąc decyzje te były w pełni zasadne, jako że w momencie ich podejmowania koszty transportu drogowego były – z punktu widzenia zainteresowanych podmiotów gospodarczych – relatywnie niższe. Problem polega jednak na tym, że w warunkach racjonalnie zorganizowanej gospodarki relacje te powinny być akurat odwrotne, na co w sposób niebudzący wątpliwości wskazują choćby doświadczenia państw o najwyższym poziomie rozwoju gospodarczego, u których transport ładunków masowych (a takimi ładunkami są na przykład kruszywa) realizowany jest głównie koleją. Konieczne jest wiec podjęcie zdecydowanych działań zmierzających do większego wykorzystania kolei do transportu materiałów drogowych. Jak na razie administracja kolejowa nie przejawia jednak większej inicjatywy w tym zakresie, o czym świadczy choćby to, że wspomniane wyżej decyzje o likwidacji bocznic kolejowych, mające przecież niejako nieodwracalny charakter, nie spotkały się z jakąkolwiek reakcją ze strony kolei, co z rozpatrywanego tu punktu widzenia można bez żadnej przesady określić mianem skandalu.

Przyczyną istniejących w drogownictwie trudności w terminowych dostawach materiałów jest jednak nie tylko przedstawiony wyżej niedobór środków transportowych czy też niewystarczające wykorzystanie transportu kolejowego. Przyczyną tą jest również ... fatalny stan naszych dróg. Niemal nagminne są w naszych warunkach znaczne nawet opóźnienia w dostawach materiałów na plac budowy (tj. na budowaną, modernizowaną czy też remontowaną drogę) właśnie z uwagi na trudności z dojazdem. Mamy tu więc do czynienia ze swego rodzaju paradoksem – przyspieszenie tempa rozbudowy i modernizacji sieci drogowej hamowane jest w dużym stopniu właśnie przez fatalny stan już istniejących dróg.

Nie ulega wątpliwości, że rozwiązanie tej, swego rodzaju, kwadratury koła nie jest sprawą łatwą, co jednak nie oznacza, że problem ten nie może być –

przynajmniej częściowo – złagodzony. Możliwości takie istnieją i wbrew pozorom nie maja one całkowicie marginalnego charakteru. Tkwią one zwłaszcza w sferze organizacji (administracji) istniejącej w kraju sieci drogowej. Faktem jest, ze każda w zasadzie trasa ma mniej lub więcej alternatyw w postaci dróg równoległych czy objazdowych. W celu złagodzenia obiektywnych w swej istocie trudności z przejazdem w okresie modernizacji czy remontu określonej drogi – konieczne jest więc uprzednie przygotowanie dróg alternatywnych. Takie wyprzedzające działanie jest istotne nie tylko z rozpatrywanego tu punktu widzenia (usprawnienie transportu materiałów drogowych), jest ono równie ważne dla „normalnych" użytkowników dróg.

Ten oczywisty zdawałoby się wymóg racjonalnego działania nie jest jednak w sferze drogownictwa w wystarczającym stopniu respektowany. Niemal nagminne są w naszych warunkach wypadki, że podejmowany jest remont czy modernizacja określonego odcinka drogi, bez zapewnienia kierowcom jakiejkolwiek alternatywy w postaci dróg równoległych, nawet o znacznie wydłużonym kilometrażu. Jak już wcześniej wspomniałem, te drogi alternatywne zwykle istnieją, problem polega jednak na tym, że ich stan techniczny jest na ogół tak zły (obowiązują na nich różnego rodzaju ograniczenia, zwłaszcza w zakresie tonażu), że praktycznie są one niemal nieprzejezdne. Trudno się więc dziwić, że na remontowanych czy modernizowanych drogach dochodzi niekiedy wręcz do dantejskich scen pomiędzy kierowcami, a przedstawicielami firm drogowych.

Najistotniejszym działaniem mającym na celu łagodzenie tego typu problemów jest bez wątpienia koordynacja prac drogowych, uwzględniająca analizowany tu aspekt zagadnienia. Teoretycznie biorąc jest to w pełni możliwe, problem polega jednak na tym, że czynnikiem utrudniającym czy wręcz uniemożliwiającym podejmowanie tego typu działań o charakterze koordynacyjnym jest istniejąca struktura administracyjna drogownictwa. Jak wiadomo sieć drogowa naszego kraju podzielona jest na 4 podstawowe kategorie dróg: drogi krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne i ten właśnie podział jest jedną z ważniejszych przyczyn analizowanych tu zakłóceń. Dla przykładu administracja dróg krajowych podejmuje decyzję o remoncie czy modernizacji określonego odcinka drogi, nie jest jednak kompetentna zobowiązać administratorów dróg niższych kategorii, zwłaszcza wojewódzkich i powiatowych, do wykonania wcześniej odpowiednich remontów na drogach alternatywnych (objazdowych), jako że każdy administrator ma własne plany i priorytety. I to właśnie należy, moim zdaniem, zmienić, gdyż – jak mówi ludowe porzekadło – gdzie kucharek sześć, tam nie ma co jeść. Podział sieci drogowej na kategorie jest w swej istocie sztuczny i dlatego istniejąca obecnie pełna autonomia administratorów dróg poszczególnych kategorii jest poważnym błędem. Jeśli zatem modernizowany jest określony odcinek

drogi krajowej, to administratorzy dróg niższych kategorii (w tym nawet gminnych) powinni być formalnie zobowiązani do podjęcia określonych działań, łagodzących wynikające stąd utrudnienia dla użytkowników dróg.

Przygotowanie inwestycji

Oczywistym warunkiem sprawnej realizacji czekających nas w najbliższych latach robót drogowych jest odpowiednie przygotowanie poszczególnych zadań. Chodzi tu zwłaszcza o przygotowanie projektów inwestorskich, dotyczących budowy czy też modernizacji dróg. Nie czuję się kompetentny do oceny jakości pracy administracji drogowej w tym zakresie, jako że problem ten jest mi znany wyłącznie ze strony firm wykonawczych. Jednak właśnie tutaj – w sferze wykonawstwa – widoczne są różnego rodzaju błędy i niedociągnięcia w zakresie projektowania zadań drogowych i to w zasadzie bez względu na ich wielkość. Poszczególne projekty zawierają więc bardzo często istotne błędy merytoryczne, nierzadko tak poważne, że konieczne jest wstrzymanie realizacji zadania w celu wprowadzenia w projekcie odpowiednich zmian i uściśleń. Powoduje to automatycznie wydłużenie umownego terminu zakończenia zadania, ze wszystkimi tego konsekwencjami. Równie istotnym problemem są tutaj kwestie wywłaszczeniowe. Nieodosobnione są mianowicie przypadki, że już w trakcie realizacji określonego zadania okazuje się, że administrator drogi, mimo ciążącego na nim formalnie obowiązku, nie przeprowadził zgodnego z prawem procesu wywłaszczenia określonej nieruchomości, co również pociąga za sobą opóźnienie zakończenia robót.

Mam świadomość, że proces przygotowania inwestycji drogowych jest w swej istocie bardzo skomplikowany, ponieważ należy tu z jednej strony uwzględnić istniejący stan faktyczny (geologia, rodzaj i stan istniejącej nawierzchni, rodzaj gleby na nowo budowanych odcinkach dróg itd.), z drugiej zaś – coraz bardziej rozbudowane, a przy tym nie zawsze w pełni zrozumiałe – przepisy prawne (prawo budowlane, ochrona środowiska itd.). W tej sytuacji trudno się więc dziwić, że w praktyce gospodarczej coraz częściej zdarza się, że znaczne nawet opóźnienia w realizacji zadań drogowych spowodowane są mniejszymi lub większymi błędami popełnionymi na etapie projektowania inwestycji. Niektórzy administratorzy dróg próbują rozwiązać ten problem przez ogłaszanie przetargów dotyczących określonych zadań drogowych, obejmujących nie tylko wykonawstwo, ale i projektowanie. W chwili obecnej brakuje jeszcze wystarczających doświadczeń praktycznych, pozwalających na jednoznaczną ocenę tej koncepcji. Osobiście uważam jednak, że jest ona oparta na błędnych przesłankach i tylko pozornie

przyczynia się do przyspieszenia robót drogowych. Projektowanie i wykonawstwo stanowią bowiem odrębne etapy procesu inwestycyjnego, a ich łączenie może być dla zainteresowanych stron źródłem dodatkowych problemów i trudności. Znane mi z autopsji nieliczne wypadki praktycznego stosowania analizowanej tu koncepcji zdają się w pełni potwierdzać te obawy.

Dlatego też z tej formy rozwiązywania problemów w zakresie projektowania robót drogowych należałoby, moim zdaniem, zrezygnować. Jedynym sensownym sposobem rozwiązania tego problemu jest po prostu skoncentrowanie się administracji drogowej na przygotowaniu, z możliwie najdłuższym wyprzedzeniem, odpowiednich projektów, tak aby mogły one stanowić podstawę do ogłaszania przetargów dotyczących wyłącznie wykonawstwa. Jest to z pewnością zadanie niełatwe, zwłaszcza z uwagi na wspomniane na wstępie „góry" pieniędzy, które w najbliższych latach mają być „przerobione" w drogownictwie. Nie ma zatem innego wyjścia, jak tylko nadanie przez administrację drogową absolutnego priorytetu właśnie kwestii projektowania planowanych zadań. Jeśli w tym zakresie nie nastąpią szybkie i głębokie zmiany to proces nadrabiania opóźnień rozwojowych naszego kraju w zakresie infrastruktury drogowej będzie realizowany o ileś tam lat dłużej.

Kwestia ta nabiera odpowiednio większego wymiaru, jeśli weźmie się pod uwagę fakt, że firmy wykonawcze coraz częściej wyłapują wszelkie uchybienia w zakresie przygotowania inwestycji i po prostu naliczają administracji drogowej (czyli wszystkim podatnikom) określone kary finansowe z tego tytułu. Najbardziej wymagające w tym zakresie są działające w naszym kraju firmy zachodnie, coraz częstsze są jednak wypadki, że i firmy krajowe wyłapują najmniejsze nawet uchybienia projektowe i domagają się od inwestora mniejszych lub większych rekompensat.

Zepsuty rynek

I na koniec chciałbym zwrócić uwagę na jeszcze jedno zjawisko, które w najbliższych latach może hamować tempo realizacji zadań drogowych. Dla zilustrowania istoty problemu – krótki przykład z bieżącej praktyki gospodarczej. Oto na przełomie 2006/2007 r. anulowanych zostało kilka przetargów na roboty drogowe. Według organizatorów tych przetargów przyczyną tej decyzji były zbyt wysokie (znacznie wyższe od tzw. kosztorysu inwestorskiego) ceny zawarte w ofertach, złożonych przez zainteresowane firmy. Nieoficjalnie padały nawet zarzuty o zmowie cenowej, co – w razie udowodnienia – podlega określonym sankcjom karnym.

Nie chodzi tu oczywiście o konkretne przypadki, ale o generalną sytuację w tym zakresie. Otóż, moim zdaniem, administracja drogowa ma całkowicie wy-

paczony obraz co do realnych cen większości robót drogowych (a przynajmniej niektórych asortymentów tych robót). Generalnie rzecz biorąc sytuacja ta jest efektem ostrej konkurencji występującej w ostatnich latach pomiędzy firmami drogowymi, wskutek czego oferowane przez wykonawców ceny były z roku na rok coraz niższe, mimo że koszty prowadzonej działalności nie wykazywały bynajmniej tendencji spadkowej. Stąd też wiele firm drogowych, mimo występującej w tej branży koniunktury, osiągało bardzo słabe wyniki finansowe, w tym również i straty. Szczególnie ostro problem ten nasilił się w 2006 r., kiedy to na skutek omówionych wyżej trudności zaopatrzeniowych znacznie wzrosły ceny wielu materiałów i surowców. Dla przykładu ceny asfaltu wzrosły na przestrzeni roku o około 23%, a ceny kruszyw – średnio biorąc – nawet o 30%.

Administracja drogowa musi zatem przyjąć do wiadomości, że w branży tej mamy obecnie do czynienia z tzw. zepsutym rynkiem, a więc ze składaniem przez część wykonawców ofert zawierających znacznie zaniżone – w stosunku do realnych kosztów – ceny. Z oczywistych względów sytuacja w tym zakresie musi ulec daleko idącym zmianom. Jeśli chce się w gospodarce narodowej mieć silne firmy drogowe, dysponujące nowoczesnym sprzętem i wysoko kwalifikowaną, dobrze opłacaną kadrą, to trzeba, między innymi, odpowiednio je wynagradzać za wykonane roboty.

Adam Zych

Wizyta kontrolera i audytora generalnego Wielkiej Brytanii w Najwyższej Izbie Kontroli

Na zaproszenie prezesa Najwyższej Izby Kontroli Mirosława Sekuły w dniach 1-3 marca 2007 r. do Izby przybył z wizytą kontroler i audytor generalny Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej Sir John Bourn. Towarzyszyli mu: Iain Johnston – kierownik Wydziału Współpracy Międzynarodowej Narodowego Urzędu Kontroli (NAO) oraz Dean Parker – osobisty sekretarz. Celem wizyty było podsumowanie dotychczasowej współpracy oraz określenie planów na przyszłość.

Obecnie współpraca polsko-brytyjska obejmuje: kontrolę obronności, kontrolę wykonania zadań, kontrolę środowiska, kontrolę w zakresie bezrobocia. Podczas spotkania roboczego omówiono następujące zagadnienia:

– przygotowania do VII Kongresu EUROSAI w Krakowie, na którym NAO będzie sprawozdawcą tematu nr 3 „Kontrola programów socjalnych dla aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych" *(Audit of Social Programmes – Audit of Programmes for Professional Integration of the Disabled);*

– współpracę w zakresie kontroli wykonania zadań (*performance audit; value for money audit – vfm*);

– współpracę w zakresie kontroli obronności;

– współpracę w Grupie Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska.

Prezes Mirosław Sekuła i audytor generalny Sir John Bourn określili jako owocne dotychczasowe kontakty NAO i NIK oraz wyrazili wolę ich rozwijania. Kolejne cykliczne spotkanie szefów obu instytucji kontrolnych odbędzie się w 2008 r. w Londynie.

Po roboczym spotkaniu z kierownictwem i pracownikami Najwyższej Izby Kontroli goście zwiedzili Muzeum Powstania Warszawskiego.

G.H.

Prezes Najwyższej Izby Kontroli w Izraelu

Prezes Najwyższej Izby Kontroli Mirosław Sekuła złożył wizytę w Urzędzie Kontrolera Państwowego i Rzecznika Praw Obywatelskich Izraela w dniach 15-18 marca br.

Tematem rozmów z Michą Lindenstraussem – kontrolerem państwowym i rzecznikiem praw obywatelskich Izraela była między innymi współpraca w zakresie kontroli środowiska i zwalczania korupcji. Ustalono, że najprawdopodobniej jeszcze w tym roku przyjedzie do NIK z wizytą studyjną grupa 4-6 kontrolerów izraelskich, głównie w celu wymiany doświadczeń związanych z problematyką zapobiegania korupcji. Prezes Mirosław Sekuła zaprosił także Shlomo Gura, sekretarza generalnego izraelskiego Urzędu do złożenia wizyty i wygłoszenia wykładu na temat funkcjonowania kontroli państwowej w Izraelu. Uzgodniono również, że Najwyższa Izba Kontroli poprze w Zarządzie EUROSAI starania Urzędu Kontrolera Państwowego i Rzecznika Praw Obywatelskich Izraela o członkostwo w tej organizacji.

W trakcie wizyty prezes Najwyższej Izby Kontroli Mirosław Sekuła spotkał się z Dalią Itzik – przewodniczącą Knesetu i pełniącą obowiązki prezydenta Izraela oraz zwiedził Instytut Yad Vashem.

A.K.

Teresa Liszcz

NASZA PANI REDAKTOR SZANOWNA, MĄDRA I BARDZO KOCHANA

Pod koniec 2006 r. oficjalnie pożegnała się z redakcją i Komitetem Redakcyjnym „Kontroli Państwowej" jej wieloletnia Redaktor Naczelna Pani Barbara Matosiuk, odchodząc według nas na przedwczesną, chociaż bardzo zasłużoną, emeryturę.

Nasza Naczelna, o czym zresztą wszyscy w NIK wiedzą, jest osobą niezwykłą, chodzącą historią i wielką patriotką Izby. Pracowała w niej od 1968 r., a więc blisko 40 lat. Najpierw jako inspektor, następnie doradca, potem wicedyrektor i – w latach 1992–1995 – dyrektor Departamentu Planowania i Koordynacji. To pod Jej kierownictwem powstawały wówczas podstawowe dokumenty NIK – roczne plany kontroli i sprawozdania z działalności, a także inne opracowania. Ona była współautorem instrukcji o planowaniu i sprawozdawczości oraz wielu zarządzeń prezesa dotyczących postępowania kontrolnego.

Jako dyrektor departamentu NIK uczestniczyła w pracach Komisji ds. Szkolenia, która między innymi tworzyła programy aplikacji kontrolerskiej, ustalała tematy prac i zestawy pytań egzaminacyjnych oraz dobierała wykładowców spośród pracowników NIK, uczelni i instytucji centralnych.

Będąc znakomitą polonistką i miłośniczką języka ojczystego, Pani Barbara usilnie zabiegała o podniesienie jakości dokumentów NIK pod względem poprawności i kultury języka. Prowadziła zajęcia na ten temat dla pracowników Izby i niejednokrotnie była zapraszana do innych instytucji. Dla wielu pracowników przez cały czas działania w NIK była swoistą „poradnią językową". Dużo też uczyniła dla unowocześnienia biblioteki NIK i poszerzenia jej zbiorów.

Od początku swojej pracy w NIK Pani Barbara Matosiuk brała udział w redagowaniu „Kontroli Państwowej" – jedynego w Polsce periodyku poświęconego problematyce kontroli. Od 1984 r. do 1992 r. była zastępcą redaktora naczelnego,

a od 1992 r. do końca swojej pracy w NIK redaktorem naczelnym „Kontroli Państwowej" – dodajmy – redaktorem nadzwyczajnym, który dzięki osobistemu autorytetowi i urokowi potrafił pozyskać dla naszego pisma liczne grono autorów, będących wybitnymi specjalistami w dziedzinie ekonomii, prawa, finansów, polityki społecznej i zarządzania. Udostępniała także łamy pisma młodym, zdolnym debiutantom, którym cierpliwie poprawiała teksty.

„Kontrola Państwowa" pod kierownictwem Pani redaktor Barbary Matosiuk poruszała zawsze ważne i aktualne problemy państwowe i społeczne, głównie związane z kontrolą sprawowaną przez NIK i przez inne organy kontroli, w tym dotyczące audytu wewnętrznego. Dużo w niej zawsze było informacji o instytucjach kontrolnych w innych państwach, stosowanych przez nie metodach kontroli i „warsztacie kontrolnym".

Jako jedno z pierwszych pism w kraju „Kontrola Państwowa" obszernie omawiała zjawisko korupcji – przyczyny oraz sposoby ujawniania i przeciwdziałania mu. Na łamach pisma publikowany jest cykl artykułów o Unii Europejskiej, który zaczął się jeszcze przed przystąpieniem Polski do UE i trwa nadal.

Pani redaktor poświęciła „Kontroli Państwowej" mnóstwo czasu i serca, redagując pismo przez blisko 40 lat, pod rządami 8 prezesów. Nie wystarczało Jej, że pismo jest czytane i poważane także przez czytelników ze środowisk akademickich. Chciała je stale uatrakcyjniać. Wzbogaciła jego problematykę o artykuły z dziedziny etyki i psychologii, zainicjowała cykl publikacji o historii polskiej kontroli państwowej, obejmujący dekret Naczelnika Państwa z 1919 r. o utworzeniu Najwyższej Izby Kontroli Państwa, NIKP na uchodźstwie i w Polskim Państwie podziemnym, „portrety" prezesów NIK, publikację archiwalnych dokumentów i fotografii, wspomnienia pracowników i emerytów NIK. Kontynuacją tego cyklu była prezentacja wszystkich delegatur NIK – zarówno ich historii, jak i teraźniejszości. Efektem „szperania" w historii jest również wybranie przez Panią redaktor arcytrafnego motta na pierwszą stronę „Kontroli Państwowej" – *„ktokolwiek grosz publiczny do swego rozporządzenia odbiera, wydatek onegoż usprawiedliwić winien"* (z pisma ministra Skarbu Księstwa Warszawskiego, Tadeusza Dembowskiego, związanego z opracowywaniem dekretu z 1808 r. o Głównej Izbie Obrachunkowej).

Najbardziej rozchwytywane były zawsze numery okolicznościowe i jubileuszowe „Kontroli Państwowej" – wydane z okazji 80. rocznicy powstania NIK (nr 1/1999), na pożegnanie XX wieku (nr 6/2000) i na wejście Polski do Unii Europejskiej (nr 3/2004), a także numery specjalne poświęcone w całości ważnym zagadnieniom, którymi zajmowało się Kolegium NIK, np. kryteriom kontroli (nr 4/2002) czy systemowym rozwiązaniom zapobiegającym korupcji (nr 1/2003).

Fot. Joanna Zakrzewska

Posiedzenie Komitetu Redakcyjnego „Kontroli Państwowej", na którym żegnano Redaktor Naczelną Barbarę Matosiuk (siedzi w środku). Od lewej stoją: z-ca red. nacz. Barbara Dolińska; red. Barbara Odolińska; dr Jacek Mazur – doradca prezesa NIK; dr Czesława Rudzka-Lorentz – dyrektor Departamentu Administracji Publicznej w NIK; prof. dr hab. Janusz Witkowski – wiceprezes GUS; dr hab. Teresa Liszcz – prof. UMCS w Lublinie, sędzia Trybunału Konstytucyjnego; sędzia Małgorzata Niezgódka-Medek – Naczelny Sąd Administracyjny; prof. dr hab. Adam Lipowski – Instytut Nauk Ekonomicznych PAN; prof. dr hab. Zbigniew Cieślak – Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, sędzia Trybunału Konstytucyjnego; prof. dr hab. Jacek Jagielski – Uniwersytet Warszawski.

Trudno wręcz sobie wyobrazić dalszy rozwój „Kontroli Państwowej" i takie jak wyżej opisane rarytasy bez udziału Pani redaktor Barbary Matosiuk. Póki co, mimo oficjalnego pożegnania jest w stałym telefonicznym kontakcie z redakcją i całkiem nieoficjalnie wspiera nas dobrymi radami, ale to już nie to samo, co kiedyś.

Brakuje nam nie tylko Jej subtelnego, lecz równocześnie skutecznego kierownictwa, ciągle nowych pomysłów, ale też ciepła Jej wielkiego serca i pysznego humoru. Jej złote serce obejmowało nie tylko nas, od lat bliskich współpracowników, ale wszystkich ludzi, z którymi się spotykała. To ono kazało Jej opiekować się emerytami, żegnać wielu z nich na zawsze, wreszcie organizować zbiórki pieniędzy i wszelakich innych darów dla podopiecznych Marka Kotańskiego z ośrodka MONARU przy ul. Marywilskiej, a potem dla dzieci z Domu Samotnej Matki przy ul. Czajki.

Nasza Pani Redaktor, szanowna, mądra i bardzo kochana, dziękujemy za to wszystko i prosimy wspierać nas nadal, aby nasza „Kontrola Państwowa" trzymała poziom!

prof. Teresa Liszcz
w imieniu Komitetu Redakcyjnego i redakcji

Jeszcze raz na wspólnym spotkaniu ...

Na uroczystym spotkaniu zorganizowanym w końcu ubiegłego roku przez dyrekcję i pracowników Departamentu Strategii Kontrolnej odbyło się pożegnanie, Pani Barbary Matosiuk – doradcy prezesa NIK, redaktor naczelnej „Kontroli Państwowej", odchodzącej na emeryturę po 38 latach pracy w NIK. Kierownictwo Najwyższej Izby Kontroli dziękowało za długoletnią, profesjonalną i pełną zaangażowania pracę na wielu ważnych stanowiskach w Izbie. W imieniu prezesa Najwyższej Izby Kontroli i własnym podziękowanie złożył wiceprezes Jacek Jezierski, który odczytał list od prezesa NIK Mirosława Sekuły. Pełne uznania słowa przekazali także dyrektor generalny – obecnie wiceprezes – Józef Górny, dyrektor Departamentu Strategii Kontrolnej – Bogusław Mozga oraz dyrektor Departamentu Spraw Osobowych – Wojciech Jadacki. W uroczystości, która odbyła się w sali kominkowej NIK, uczestniczyli doradcy prezesa NIK oraz koleżanki i koledzy z Departamentu Strategii Kontrolnej i innych departamentów Izby.

red.

Fot. Joanna Zakrzewska

Panią Barbarę Matosiuk żegnają przedstawiciele kierownictwa Najwyższej Izby Kontroli; stoją od prawej: dyrektor generalny, obecnie wiceprezes – Józef Górny, wiceprezes – Jacek Jezierski oraz dyrektor Departamentu Strategii Kontrolnej – Bogusław Mozga.

Fot. Joanna Zakrzewska

Pani Barbara Matosiuk w otoczeniu dyrekcji oraz koleżanek i kolegów z Departamentu Strategii Kontrolnej.

88 lat istnienia Najwyższej Izby Kontroli

Niezależnie od pogody – od kilku lat – 7 lutego rano kierownictwo i pracownicy Najwyższej Izby Kontroli zbierają się w czekającym pod gmachem Izby autokarze, by z wiązankami kwiatów udać się w Aleje Ujazdowskie i złożyć je pod pomnikami Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego i Prezydenta Ministrów Ignacego Jana Paderewskiego. Obaj wielcy Polacy w lutym 1919 r. podpisali bowiem dekret o utworzeniu Najwyższej Izby Kontroli Państwa.

Następnie wszyscy jadą na warszawskie Powązki, by tam złożyć kwiaty na grobie pierwszego, wielce zasłużonego prezesa Izby Józefa Higersbergera, który swoje obowiązki pełnił tylko niewiele ponad dwa lata, gdyż zmarł w maju 1921 r. W 85. rocznicę utworzenia Najwyższej Izby Kontroli – w porozumieniu z konserwatorem Powązek i administracją cmentarza – Izba odnowiła nagrobek i nadal opiekuje się grobem pierwszego prezesa.

Obchody kończą się zawsze na pl. Trzech Krzyży w kościele św. Aleksandra, w którym odprawiana jest Msza Święta w intencji byłych i obecnych pracowników Izby. Uczestniczą w niej przedstawiciele kierownictwa, delegatur oraz centrali NIK. Te coroczne uroczystości stały się już tradycją, dlatego na mszę tego dnia przychodzi także wielu emerytów oraz rodziny nieżyjących już pracowników. Dzięki temu nie słabnie więź między wszystkimi pracownikami Izby.

red.

Fot. archiwum NIK

Kierownictwo Najwyższej Izby Kontroli składa kwiaty na grobie pierwszego prezesa Józefa Higersbergera; stoją od lewej – dyrektor generalny Bogdan Skwarka, wiceprezes Jacek Jezierski i wiceprezes Józef Górny (7 lutego 2007 r.)

Bolesław Rafał Kuc

Recenzja książki Zbysława Dobrowolskiego „Korupcja w państwie. Przyczyny, skutki, kierunki przeciwdziałania", Wyd. Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sulechowie, Sulechów 2005, s. 181.

Struktura książki jest przejrzysta. W rozdziale pierwszym dokonano charakterystyki zjawiska korupcji, omawiając przyczyny, rodzaje i najczęściej występujące skutki „przyjmowania nienależnych korzyści" (s.11-12). W rozdziale drugim omówiono zjawisko korupcji w wymiarze globalnym. Autor z dużą starannością i wielką kompetencją pokazał rozmiary zjawiska na świecie i w naszym kraju. Przytoczono wyniki badań z lat 2003–2004 i zwrócono uwagę na obszary zagrożone korupcją. W rozdziale trzecim dokonano diagnozy zjawiska korupcji w działalności instytucji publicznych i omówiono podejmowane środki zaradcze o charakterze lokalnym i międzynarodowym.

Zawarte w pracy rozważania przebiegają dwoma wzajemnie powiązanymi i przeplatającymi się nurtami: opisowo-analitycznym (empirycznym) i normatywnym (teoretycznym). Pierwszy z nich umożliwił opis zjawiska korupcji, drugi inspirował do wyznaczenia stanów idealnych i kusił, żeby porównać je ze stanami rzeczywistymi, czyli krótko mówiąc – rzeczywistością.

Autor postawił sobie kilka celów zmierzających do:

– dokonania systematyzacji pojęć związanych z problematyką korupcji;

– zidentyfikowania podmiotów życia publicznego, które powinny zaangażować się w walkę z korupcją oraz wskazania rozwiązań służących zwalczaniu korupcji;

– zarysowania metodyki diagnozy obszarów zagrożonych korupcją.

W pracy skupiono uwagę na następujących pytaniach badawczych:

– Jakie czynniki determinują występowanie korupcji?

– Jakie czynniki ograniczają rozwój korupcji?

– Jakie problemy wywołuje korupcja?

– Jakie rozwiązania prawne i organizacyjne służą ograniczaniu korupcji?

– W jaki sposób można identyfikować obszary życia publicznego zagrożone korupcją?

Z przedstawionego zestawienia celów i pytań badawczych wynika, że tematyka opracowania należy do kluczowych zagadnień państwa demokratycznego, praworządnie rządzonego (poziom makrospołeczny) i kluczowych zagadnień zarządzania instytucjami administracyjnymi, zajmującymi się realizacją woli organów stanowiących. Wszystkie cele i założenia badawcze zostały zrealizowane.

1. W pracy omówiono pojęcia, rodzaje, a także czynniki (determinanty) sprzyjające występowaniu zjawiska korupcji. Stwierdzono, iż korupcja jest działaniem polegającym na wykorzystywaniu uprzywilejowanej pozycji dla uzyskania ekonomicznych lub politycznych korzyści, przejawiającym się przedkładaniem interesu prywatnego nad publiczny.

2. Określono zbiór cech, które towarzyszą korupcji: Pierwszą z nich jest powszechność, drugą rynkowość, trzecią interakcyjność, czwartą rozszerzanie się, piątą zmowa milczenia. Wśród przyczyn występowania korupcji wymieniono: (1) uniwersalne, takie jak ułomność natury ludzkiej, w tym chęć szybkiego wzbogacenia się w nieuczciwy sposób, co powoduje, iż korupcja istnieje we wszystkich społecznościach niezależnie od przyjętego ustroju politycznego; (2) historyczne, na przykład brak własnej państwowości stanowi asumpt do nieszanowania norm prawnych, jako narzuconych przez okupanta; (3) błędy w organizacji i zarządzaniu.

3. Określono mechanizmy, które mają związek z uleganiem pokusie korupcji: (1) stworzenie możliwości korumpowania generuje korupcję; (2) o udziale w procesie korupcji decyduje czynnik opłacalności; (3) stopniowe oswajanie się z pokusą korupcji, przy słabości systemu przeciwdziałania korupcji, sprzyja rozwojowi korupcji; (4) w udziale w korupcji decyduje czynnik postrzegania zachowania otoczenia.

4. Zidentyfikowano obszary i instytucje szczególnie zagrożone korupcją. Do nich można zaliczyć te, które podejmują decyzje o charakterze gospodarczym, decydują o zleceniach zakupów towarów, usług i robót budowlanych, a także te, które nakładają wynikające z przepisów prawa opłaty. Poza administracją publiczną do obszarów takich należy również system bankowy oraz organy powołane do ścigania przestępstw i wymiar sprawiedliwości.

5. Zidentyfikowano problemy będące następstwem korupcji: socjologiczny, ekonomiczny i polityczny. Stwierdzono, iż istnieją cztery kategorie kosztów korupcji: (1) makrofiskalne – utrata przychodów z podatków, ceł, prywatyzacji oraz ponoszenie kosztów przez korupcję w zamówieniach publicznych; (2) ograniczenie produktywności inwestycji i wzrostu gospodarczego; (3) obciążenia dla społeczeństwa, m.in. poprzez nadmierne opodatkowanie, niską jakość usług; (4) utratę zaufania w stosunku do instytucji życia publicznego, co może podważać poszanowanie porządku i bezpieczeństwa publicznego.

6. Oceniono, że korupcja jest zjawiskiem, którego nie da się w pełni zlikwidować, co nie oznacza, że celem działania organizacji państwowych, pozarządowych i międzynarodowych nie powinna być marginalizacja tego zjawiska. Skuteczność walki z korupcją wymaga zdiagnozowania warunków sprzyjających jej powstawaniu; ustalenia dewiacji w systemie decyzyjnym, organizacyjnym, szerzej – prawnym; stworzenia szerokiej międzynarodowej i krajowych koalicji antykorupcyjnych i monitorowania rezultatów wdrożonego programu antykorupcyjnego. Należy ograniczyć do minimum uznaniowość przy podejmowaniu decyzji oraz wprowadzić odpowiedzialność podmiotową, jak też jawność systemu decyzyjnego.

7. Regulacje stały się rozpowszechnioną formą interwencji państwa w życie gospodarcze. Wpływ, jaki wywierają na życie gospodarcze wymaga przyjrzenia się aspektowi regulacyjnemu i możliwości inicjowania zjawiska korupcji. Istnienie agencji regulacyjnych niesie za sobą poważne zagrożenia, wynikające choćby z możliwości przechwycenia regulacji przez grupy interesu. Warto zastanowić się nad stworzeniem „rejestru regulacji", dzięki któremu opinia publiczna mogłaby zapoznać się z propozycjami regulacji, wszelkimi zmianami i ich uzasadnieniem oraz analizą wpływu regulacji na życie społeczno-gospodarcze, a zatem oczekiwanymi korzyściami i kosztami, wynikającymi z wprowadzenia regulacji. Wydaje się, że powyższe rozwiązanie wpłynęłoby na spójność i przejrzystość podejmowanych działań regulacyjnych. Czyż projekt regulacji ujawniony w tzw. aferze Rywina nie powstawał w zaciszu gabinetów?

Nie ulega wątpliwości, że autor jest dobrze przygotowany do podjętego tematu książki. Na wyróżnienie zasługuje swoboda, z jaką posługuje się licznymi źródłami literatury krajowej i obcojęzycznej. Swobodnie porusza się po obszarach regulowanych za pomocą norm prawnych, a także w dziedzinach, w których dominują rozwiązania organizacyjne.

Olbrzymim walorem książki jest bogata wiedza teoretyczna autora i stosowane podejście interdyscyplinarne. Wykorzystując różne kryteria ocen (prawne, prakseologiczne, socjologiczne) autor zbudował metodologię diagnozowania i oceny rozmiarów zjawiska, które sytuuje się w sferze patologii, o trudnych do jednoznacznej oceny skutkach społecznych. Monografia jest ważnym etapem wypracowania metodologii opisu, diagnozowania i oceny zjawisk organizacyjnych o jednoznacznych aspektach negatywnych.

Doświadczenia innych krajów, które autor przedstawia w rozdziale drugim i trzecim książki unaoczniają, że zjawisk negatywnych nie da się wyeliminować za pomocą narzędzi prawnych i wysokich sankcji. Autor zwraca uwagę na znaczenie organizacji pozarządowych w zwalczaniu korupcji. Na podstawie wyni-

ków badań obcych i częściowo własnych wskazuje na znaczenie wzorców moralnych w przeciwdziałaniu korupcji.

Istnieje związek pomiędzy etyką, wyrażającą się w postawach i zachowaniach społecznych, a korupcją. W książce Z. Dobrowolskiego ten wątek rozważań został jedynie częściowo rozwinięty. Podpowiadam go z myślą o następnych wydaniach. Chodzi mi o wzbogacenie rozważań prawno-organizacyjnych rozważaniami socjologicznymi. Badania socjologiczne pokazują, że w naszym społeczeństwie występuje swoiste przyzwolenie na czerpanie niezasłużonych korzyści z zajmowanego stanowiska czy pełnionej funkcji, podobnie jak przyzwolenie na korzystanie z protekcji, która łatwo może się przekształcić w nepotyzm. Na wszystkie formy i przejawy negatywnych form zachowań oburzamy się najczęściej wówczas, gdy inni korzystają z nich lub je stosują. Jest to jaskrawo widoczne w wypadku protekcji. Idąc tym tropem analizy zjawisk dysfunkcjonalnych – można postawić hipotezę, że pewne uwarunkowania historyczne, kulturowe i mentalne tworzą skomplikowany splot zachęt do realizowania niezasłużonych nagród, sięgania po przywileje. Wyjaśnień dla takich zachowań można szukać w dominacji postawy celowościowej nad postawą zasadniczą. Ta pierwsza oznacza, że nasze zachowanie podlega zmianom i uzależnione jest od specyficznego rozważenia, kalkulacji rozmaitych możliwych wariantów zachowania się oraz oceny ich skutków. Druga zawiera w sobie akceptację lub odrzucenie zasad i wartości. Tej pierwszej ciągle towarzyszy pytanie: co ja z tego będę miał? Natomiast drugiej – przekonanie, że z zasadami nie dyskutuje się, tylko je przestrzega. Hipotetycznie można przyjąć, że zjawisko korupcji znajduje więcej pożywki w tych społeczeństwach, w których dominują postawy celowościowe. Należy zastanowić się nad programem działań eliminujących przyzwolenie społeczne na zjawisko korupcji.

Książkę dra Z. Dobrowolskiego oceniam bardzo wysoko, pomimo że niektóre fragmenty opracowania powinny być poddane większej uwadze redaktorskiej. Jest ona ciekawym studium zjawiska i powinna się znaleźć w spisie lektur studentów kierunków prawa i administracji, a także nauki o zarządzaniu. Może zainspirować kadrę kierowniczą i pracowników administracji publicznej, organów ścigania i organów kontrolnych do refleksji nad zjawiskami dysfunkcjonalnymi. Zawiera ona walory poznawcze i metodologiczne, które posłużą do studiowania zagadnień patologii życia społecznego i poszukiwania sposobów przeciwstawiających się jej ekspansji.

prof. zw. dr hab. Bolesław Rafał Kuc
Instytut Organizacji i Zarządzania
w Przemyśle „ORGMASZ", Warszawa

SYGNAŁY O KSIĄŻKACH

Kazimiera Winiarska: **Audyt wewnętrzny w 2007 roku: standardy międzynarodowe, regulacje krajowe**, Centrum Doradztwa i Informacji DIFIN, Warszawa 2007, s. 264.

Książka jest wszechstronnym studium monograficznym audytu wewnętrznego. Przedstawia jego historię, różne definicje i funkcje, a także różnorodne powiązania z audytem zewnętrznym i kontrolą wewnętrzną. Najciekawszą częścią są rozdziały dotyczące standardów i metodyki prac audytowych, w których autorka wskazała m.in. na istotny wpływ wytycznych Unii Europejskiej na powstanie ustawowych regulacji normujących funkcjonowanie audytu wewnętrznego w Polsce. Końcowa część pracy zawiera rozważania na temat przyszłości audytu, a także analizę czynników kształtujących rozwój tej ważnej dla życia gospodarczego specjalności.

Robert Muchała: **Przejęcia i fuzje: wpływ na wartość firm**, Oficyna Wydawnicza UNIMEX, Wrocław 2007, s. 312.

W gospodarce rynkowej celem działalności przedsiębiorstwa jest maksymalizacja jego wartości. Osiąga się to zwykle przez racjonalne gospodarowanie zasobami, przez udane inwestycje i maksymalizację zysku. Możliwości rozwoju przedsiębiorstwa tą drogą mają jednak granice i wtedy często powstaje konieczność otwarcia nowych perspektyw rozwojowych przez połączenie z innym przedsiębiorstwem (fuzja) lub przez przejęcie jednego podmiotu gospodarczego przez inny, silniejszy. Książka jest analizą takich sytuacji, autor bada ich wpływ na wartość firmy. Pierwsza część dotyczy kwestii wyceny przedsiębiorstwa, metod szacowania jego wartości; w drugiej autor starał się określić oraz zdefiniować istotę zjawiska fuzji i przejęcia. W części trzeciej przedstawił metody szacowania wzrostu wartości firmy, powstałego dzięki operacjom fuzji i przejęcia. Ostatnia, czwarta część pracy zawiera analizy konkretnych fuzji i przejęć spółek notowanych na Warszawskiej Giełdzie Papierów Wartościowych.

Andrzej Jaki: **Wycena przedsiębiorstwa: przesłanki, procedury, metody**; Oficyna Ekonomiczna, Oddział Polskich Wydawnictw Profesjonalnych; Kraków 2006, s.156.

Zmiany systemowe i własnościowe w polskiej gospodarce uczyniły istotnymi kwestie obiektywnej wyceny wartości przedsiębiorstw. Także w wolnorynkowym procesie gospodarczym właściwe oszacowanie wartości firm ma kluczowe znaczenie. Książka przedstawia wiele zarówno teoretycznych, jak i praktycznych problemów związanych z tym zagadnieniem. Składa się z trzech części, z których pierwsza ukazuje przedsiębiorstwo jako wartość ekonomiczną, druga jest analizą prawno-gospodarczego kontekstu jego wyceny, w trzeciej zaś autor omówił metody dokonywania tejże wyceny na gruncie współczesnej wiedzy ekonomicznej.

Franciszek (Frank) Krawiec: **Zasadnicza zmiana drogą do sukcesu przedsiębiorstwa XXI wieku**, Centrum Doradztwa i Informacji DIFIN, Warszawa 2007, s. 196.

Zdaniem autora, coraz szybsze tempo globalizacji gospodarki stawia współczesne przedsiębiorstwa przed szczególnymi wyzwaniami. Nie wystarcza już dotychczasowa elastyczność w reagowaniu na zmiany, pozwalająca firmie co jakiś czas przystosowywać się do nowej sytuacji na rynku. Teraz konieczna jest strategia radykalnej zmiany, permanentnej rewolucji, bo tylko takie nastawienie umożliwia przedsiębiorstwu przetrwanie w niekończącym się wyścigu do ekonomicznego sukcesu. Zamysłem autora było przedstawienie koncepcji zarządzania procesem zasadniczej zmiany w przedsiębiorstwie, wskazanie metod, środków i celów umożliwiających funkcjonowanie firmy w stanie nieustającej fundamentalnej przebudowy.

SPIS TREŚCI

Tadeusz Chrościcki – **Polska gospodarka po trzech latach akcesji do Unii Europejskiej** 3

Elżbieta Chojna-Duch – **Finansowanie polityki rozwoju w prawie polskim – aktualne zasady i problemy** 25

Sebastian Bentkowski – **Zewnętrzna jakość administracji publicznej** ... 38

Barbara Lenarcik – **Stosunek pracy członków kolegiów regionalnych izb Obrachunkowych** 54

Paweł Wieczorek – **Przenoszenie produkcji ze starych do nowych krajów Unii** 63

*

Mirosław Sekuła – **Uczciwość urzędnicza w służbie dobra wspólnego** ... 82

USTALENIA NIEKTÓRYCH KONTROLI

Maria Gostyńska – **Funkcjonowanie opieki zdrowotnej w ramach powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego w NFZ** 90

Janina Janek – **Działalność placówek konsularnych MSZ z uwzględnieniem pomocy obywatelom polskim** 103

RELACJE, POLEMIKI

Adam Zych – **Czy drogownictwu grozi kryzys** 112

WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA

Wizyta kontrolera i audytora generalnego Wielkiej Brytanii w Najwyższej Izbie Kontroli – G. H. 122

Prezes Najwyższej Izby Kontroli w Izraelu – A. K. 123

Z ŻYCIA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Nasza Pani Redaktor szanowna, mądra i bardzo kochana – Teresa Liszcz 124

88 lat istnienia Najwyższej Izby Kontroli – red. 130

RECENZJE, SYGNAŁY O KSIĄŻKACH

Bolesław Rafał Kuc – **Recenzja książki Zbysława Dobrowolskiego „Korupcja w państwie. Przyczyny, skutki, kierunki przeciwdziałania"** 132

Sygnały o książkach 136

CONTENTS

Tadeusz Chrościcki – **Polish Economy Three Years after EU Accession** ... 3

The Polish economy has reached the stage of a strong and lasting animation which affects all the sectors. Industrial production, construction, internal and foreign trade turnover and services are marked by especially high dynamics. The pace of our country's development slightly exceeds the general world pace, at the same time considerably exceeding the pace recorded for EU member states.

Elżbieta Chojna-Duch – **Financing Development Policies in the Polish Legislation – Current Rules and Problems** 25

Issues related to the sources and rules of financing tasks pursued under the EU development policies are regulated both in the community law provisions applicable to all EU member states, and in the national legislation. In 2007 in Poland these are mainly contained in two basic legal acts from December 2006 – the Act on the Principles of Implementing Development Policies, and the Public Finances Act, in particular the amended version from December 2006. The basic aim of the said regulations is to create the bases for the optimum use on up-dating cohesion policies of 2007–2013 EU budget resources.

Sebastian Bentkowski – **External Quality of Public Administration** ... 38

Public administration is no longer viewed as a bureaucratic structure responsible for managing public property and generating decisions, but – as an agent responsible for meeting social needs by way of efficiently managing the processes which occur inside the administration towards securing high standards and availability of services provided.

Barbara Lenarcik – **Members of Regional Accounting Chambers' Councils' in Employment Relation** 54

Regional Accounting Chambers are state organs of supervision and audit of financial management carried out by local Government units. They have the status of state budget units. Each Chamber has the organ called the Chamber Council, which gathers the President of the Chamber – as the Chair Person – and other members. Membership in Councils of Regional Accounting Chambers can bear the character of permanent employment, or be of a different character.

Paweł Wieczorek – **Moving Manufacturing from the Old to the New EU Member States** 63

European entrepreneurs' quest for best places to locate their capitals and manufacturing activities has gained a new dimension as the globalization processes speed up and competition in word markets gets tougher. In this context an increasing, though still relatively low interest, is shown by companies from the old EU (or the old fifteen) in the new EU member states, including Poland. This trend finds expression in an ever growing number of foreign investment undertakings located by entrepreneurs from the Old EU member states in the New EU member states, or in Asian states.

*

Mirosław Sekuła – **Servant's Honesty for Common Good and Benefit** ... 82

A good functioning of a state depends to a great extent on the proper functioning of public, Government and Local Government administration, and in particular on the observance of ethical norms by public servants. While discussing the issue of professional ethics it is necessary to stress that it does not imply new ethical requirements tailored down to the needs of this or another professional group, but it concerns honesty of people functioning in a given profession. Hence the phrasing of the topic of servants' honesty to be cultivated for common good and benefit.

THE SETTLEMENTS OF SOME CONTROLS

Maria Gostyńska – **The Functioning of Health Care under the Common Health Insurance System and the National Health Fund** 90

Findings from the audit provide the basis for a negative assessment of the health care system's current functioning. Expectation time for health care services has not been shortened. The principle of free access to services and free choice of health service providers worked only until the quota of services guaranteed in contracts signed with the National Fund had been exhausted. The cost of the same services varied both between National Fund Divisions and across particular voivodships.

Janina Janek – **Activities Pursued by [Polish] Consular Sections under the Ministry of Foreign Affairs with a Special Regard for Assistance Provided to Polish Citizens Abroad** 103

Task implementation by Consular Services in terms of their providing assistance to Polish citizens abroad basically met with a positive assessment. The irregularities disclosed consisted in cases of failure to grant effective service to citizens approaching directly certain Consular Sections, and of dishonest documenting and reporting by particular Sections ctivities connected with assisting such citizens.

RELATIONS, POLEMICS

Adam Zych – **Is Road Building Threatened by Crisis** 112

INTERNATIONAL COOPERATION

Visit by Comptroller and Auditor General of Great Britain to the Supreme Chamber of Control – G. H. 122

President of the Supreme Chamber of Control in Israel – A. K. 123

FROM THE LIFE OF THE SUPREME CHAMBER OF CONTROL

Our Madam Editor – Respected, Wise and So Much Loved – Teresa Liszcz 124

88 Years of the SCC's Existence – ed. 130

REVIEWS, NOTES ABOUT NEW BOOKS

Bolesław Rafał Kuc – **Review of the Book by Zbysław Dobrowolski titled "Corruption inside the State. Causes, Effects, Ways to Counteract"** 132

Notes About New Books 136

KOMITET REDAKCYJNY:

Zbigniew Cieślak, Barbara Dolińska (z-ca red. nacz.), Jacek Jagielski,
Adam Lipowski, Teresa Liszcz, 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; z-ca redaktora naczelnego Barbara Dolińska, p. 5011, tel. (022) 444-5739; red. Joanna Kulicka, p. 5013, tel. (022) 444-5401, red. Barbara Odolińska, p. 5012, tel. (022) 444-5781;prenumerata: tel. (022) 444-5781. 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.
Oddano do druku w kwietniu 2007 r.
Druk i oprawa: Poligrafia NIK.