NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KONTROLA PAŃSTWOWA

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

WARSZAWA

ROCZNIK LIII – NUMER 3 (320) – MAJ – CZERWIEC 2008 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.

Fot. NIK

Szanowni Państwo!

Chciałbym podziękować za to, że mogę wziąć dziś udział i zabrać głos na VII Kongresie Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (EUROSAI). Jak powiedział przed chwilą Pan Prezes Jacek Jezierski, byłem, przez ponad 3 lata, prezesem Najwyższej Izby Kontroli i chociaż było to dość dawno, w latach 1992–1995, okres ten w moim życiu odegrał niezmiernie istotną rolę. Postaram się za chwilę wyjaśnić, z czego to wynikało, co mi dała Najwyższa Izba Kontroli i co – jak sądzę – dawała i w dalszym ciągu daje naszemu państwu. Brałem udział w II Kongresie EUROSAI w Sztokholmie, przed 15 laty. Były to początki tej organizacji, wtedy wejście naszego kraju do zarządu EUROSAI było wielkim sukcesem, ale to właśnie spowodowało, że miałem przyjemność i zaszczyt kilkakrotnie uczestniczyć w posiedzeniach zarządu EUROSAI w latach 1993–1995. I mam też z tego okresu pewne doświadczenie.

Szanowni Państwo!

Dlaczego wtedy, w tych dość odległych latach, Najwyższa Izba Kontroli odegrała w Polsce tak istotną rolę? Otóż wczesne lata dziewięćdziesiąte to był okres początku, a następnie średniego stopnia zaawansowania zasadniczej zmiany gospodarczej i społecznej w naszym kraju – oczywiście abstrahuję w tej chwili od zmiany

politycznej, która przebiegła nieco wcześniej. To była transformacja ustroju gospodarki, a także związana z tym społeczna, bo jeżeli tworzy się wolny rynek, to w sposób oczywisty tworzy się też klasa właścicieli. Społeczeństwo różnicuje się bardziej, niż to było wcześniej, w okresie realnego socjalizmu. Powstaje liczna klasa średnia. To proces, który – jak dotąd – wprawdzie przebiegł w naszym kraju z sukcesem, ale nie był łatwy i nie jest pozbawiony licznych wad. Proces transformacji musiał łączyć się z prywatyzacją przemysłu i handlu przy braku krajowego kapitału. Ówczesne zasoby kapitałowe ludności odpowiadały mniej więcej 7% zasobów, znajdujących się w ręku państwa. Jak zatem w tych warunkach ma przebiegać coś, co określałem jako „gra o władzę". Wielka gra społeczna, z której jedni wychodzili, w sensie zamożności, jeszcze ubożsi, niż to było w okresie socjalizmu, a inni stawali się właścicielami na europejską już skalę. Jak ta gra przebiegała, kto miał przewagę, jakimi metodami ją prowadzono?

Najwyższa Izba Kontroli od początku 1992 r. starała się ten proces zobrazować. Oczywiście w ramach swoich kompetencji, ale kompetencje NIK były szerokie. Jak wiadomo, Polska ma model izby obrachunkowej z elementami kolegialności, a więc z bardzo silnym szefem, prezesem Najwyższej Izby Kontroli. Ówczesne uprawnienia Izby pochodziły jeszcze z okresu realnego socjalizmu, mniejszą wagę miała procedura, która w ogóle nie była regulowana na szczeblu ustawowym, większą wagę miały natomiast możliwości NIK związane nawet z wydawaniem nakazów zmian personalnych, z których korzystaliśmy niezmiernie oszczędnie, ale tego rodzaju możliwości wtedy istniały. Powtarzam, nie chcieliśmy być wtedy władzą równoległą i z tego korzystało się bardzo rzadko. Ówczesne kierownictwo Najwyższej Izby Kontroli, ze mną jako prezesem, postawiło sobie cel, który – jak sądzę – zawsze jest podstawowym celem organów kontroli: zobrazować sytuację w tym zakresie, o którym mówię, a także sytuację w państwie. W okresie transformacji – zmiany państwa komunistycznego w państwo demokratyczne – musiało to być niezwykle trudne. I to zadanie staraliśmy się realizować zarówno na szczeblu konkretnej kontroli, jak i wyników syntetycznych, a w końcu na etapie budowania wielkich syntez, które miały przedstawiać stan poszczególnych sektorów w naszym państwie.

Oczywiście kontrola wszędzie, we wszystkich czterdziestu ośmiu krajach, członkach EUROSAI, które nigdy nie przeżywały transformacji, poszukuje w większym stopniu tego, co złe niż tego, co dobre. Gdyby nie było wyników negatywnych,

kontrola nie byłaby przecież w ogóle potrzebna. Zdołaliśmy w tym okresie odtworzyć podstawowe modele, podstawowe schematy działań patologicznych dotyczące przede wszystkim transformacji, ale także bieżącego funkcjonowania państwa. Można powiedzieć, że pierwszy raz w historii Polski udało się też wkroczyć z kontrolami w sferę działalności policji i sił zbrojnych. Istniały co prawda wcześniej odpowiednie jednostki NIK, ale ich działalność pod tym względem była w znacznym stopniu pozorna. Zaczęliśmy od kontroli szerokich, obrazowych, na przykład dotyczących policji, żeby później, z roku na rok, odpowiednio te kontrole uszczegółowiać. I tak w następnych latach, już po moim odejściu, kontrole objęły nawet służby specjalne. Jest to niezwykle ważne, ponieważ organa kontroli państwowej też muszą w tej sferze działać, może nawet bardziej niż w innych, ponieważ jest to sfera z reguły delikatna i narażona na wielkie naruszenia prawa. Uważam to za olbrzymi sukces NIK.

Z czego ten sukces wynika? W moim przekonaniu, głównie z tego, że Najwyższa Izba Kontroli jest organem kontroli państwa, a nie organem kontroli finansowej. W Europie istnieje tendencja, że dawne izby obrachunkowe, których zadaniem była wyłącznie kontrola budżetowa, poszerzają swoje uprawnienia, sięgają do coraz nowszych tematów. Problematyka prywatyzacji, która przecież była nieobca także państwom o ustabilizowanej gospodarce rynkowej, choćby Wielkiej Brytanii, też była przedmiotem bardzo szczegółowych kontroli. Od wielu lat sprawa kontroli poszczególnych programów funkcjonowania państwa, poszczególnych zadań państwa, jest doskonalona. Jak sądzę, dużą zaletą Najwyższej Izby Kontroli jest to, że ma prawo kontrolować wiele dziedzin życia państwowego, w tym także samorządowego – choć z pewnymi ograniczeniami. Nie zawsze ma to związek z wydawanymi pieniędzmi. Jeżeli Najwyższa Izba Kontroli bada realizację programów szkolnych, nie wiąże się to z kontrolą wydatków budżetowych. Jeżeli bada opiekę państwa nad dziećmi, które nie mają rodziców, nad sierotami, to też nie jest to w żadnym wypadku kontrola finansowa. Tutaj badamy – ciągle czuję się z NIK związany – działalność, w której państwo wykonuje swoje zadania, te, dla których zostało stworzone. To, jak sądzę, jest niezmiernie ważne i dobre rozwiązanie.

Okres działalności w NIK wydaje mi się niezwykle istotny dla tego, co w życiu w ogóle czyniłem, a pełniłem bardzo wiele różnych funkcji. Najwyższa Izba Kontroli pozwoliła mi ostatecznie, w latach 1992–1995, odpowiedzieć na pytanie, jak funkcjonuje Rzeczpospolita Polska, czyli państwo, któremu służę, któremu poświęciłem

od chwili uzyskania niezależności w 1989 r. (już w działalności legalnej, przedtem nielegalnej) zdecydowaną większość swojego życia. Nie był to wtedy obraz, który uznałbym za szczególnie zachęcający, ale był to obraz prawdziwy. W naszym kraju NIK jest znakomitą szkołą zdobywania wiedzy i doświadczenia w zakresie funkcjonowania państwa. Mogę powiedzieć, że nie widziałem lepszej szkoły, choć pełniłem kilka funkcji w państwie – także w rządzie, poza rządem, byłem generalnym prokuratorem Rzeczypospolitej, co w Polsce łączy się z wielką władzą. Żaden z organów państwowych nie daje takiego przeglądu sytuacji w państwie, jak Najwyższa Izba Kontroli. Oczywiście nie jestem w stanie ocenić tego, co robią inne organy państwowe, szczególnie te zbudowane według modelu sądowego, tak zwanego romańskiego. Nasz model jest bliższy germańskiemu modelowi izby obrachunkowej, ale myślę, że tutaj niejedni – mówię to z dumą, ale bez żadnej zarozumiałości – mogliby się od naszego kraju uczyć. To bardzo ważne.

Chciałbym jeszcze kilka słów poświęcić moim przekonaniom dotyczącym relacji między organem kontrolnym – bez względu na to, jaki jest jego kształt – a organami władzy wykonawczej i parlamentarnej. Pamiętam jeszcze z czasów dość odległych, gdy kierowałem Izbą, że w Europie istniała koncepcja całkowitej niezależności. Inaczej mówiąc, władza kontrolna nie powinna podlegać nikomu – ani władzy wykonawczej, co jest niejako oczywiste, ponieważ tę władzę właśnie ma kontrolować, ani władzy parlamentu, ani żadnej innej władzy. To, jak sądzę, jest koncepcja, która – przynajmniej na podstawie polskich doświadczeń – jest zbyt daleko idąca. Nie mam tu na myśli osłabiania organów kontroli, odwrotnie – trzeba je wzmacniać, tyle tylko, że w polskich warunkach to ścisły związek Najwyższej Izby Kontroli z parlamentem jest źródłem jej siły, a nie słabości. To, że Najwyższa Izba Kontroli korzysta z poparcia w istocie każdego kolejnego parlamentu, choćby w sprawach budżetowych, przyczynia się do większej swobody jej działania. Nie twierdzę, że tak jest lub byłoby również w innych krajach, mówię o tym, co charakteryzuje niewątpliwie nasz kraj.

Jest jedna, niezmiernie istotna cecha organu kontrolnego, a mianowicie rzeczywista niezależność budżetowa. Istnieje ona tylko wtedy, gdy minister finansów, bądź inny minister, który w danym kraju odpowiada za budżet państwa, nie ma wpływu na budżet NIK. Tak jest w naszym kraju. Wydaje on ogólne instrukcje niewiążące, dotyczące wszystkich organów państwa, ale nie mają one żadnej mocy sprawczej w sensie mocy prawa. To bardzo istotne. Natomiast, jak już mówiłem,

bardzo ważny jest związek z parlamentem. Nie wydaje się, aby złym rozwiązaniem było uprawnienie głowy państwa do tego, żeby zlecać kontrolę Najwyższej Izbie Kontroli. W naszym kraju jest to uprawnienie mające charakter prerogatywy, czyli postanowienie o zleceniu kontroli nie wymaga podpisu premiera, jest to samodzielna decyzja prezydenta. Dotąd korzystałem z niej bardzo rzadko, mimo że mam niejako naturalną skłonność do tego, żeby się do NIK zwracać, ale wydaje mi się, że jest to sprawa ważna. Ważna z punktu widzenia roli prezydenta jako arbitra w państwie, jako osoby, która nie kieruje rządem, ale która ma określoną grupę bardzo istotnych uprawnień. Na to też chciałbym zwrócić uwagę.

I w końcu problem, który mnie zawsze zastanawiał, nad którym dużo myślałem, bo sam byłem współautorem nowej ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli z 1994 r., lecz nigdy nie kierowałem Izbą pod rządami tej ustawy. To rola i status procedury kontrolnej. Mówię tu przede wszystkim o tych modelach, które nie mają charakteru sądowego, bo model sądowy determinuje różnego rodzaju rozwiązania. W tamtych czasach wydawało się podstawowym postulatem praworządności, aby procedurę wprowadzić do ustawy. Tak też w znacznej części się stało. To rozwiązanie nie budzi moich wątpliwości, natomiast powstaje pytanie dotyczące charakteru relacji między kontrolującym a kontrolowanym. Czy relacja ta ma przypominać spór o charakterze sądowym? Muszę jasno powiedzieć, że ponieważ Najwyższa Izba Kontroli nie wydaje wyroków, tylko zwraca uwagę na pewien obraz sytuacji, w ostateczności może – jeżeli inspektorzy doszli do wniosku, iż popełniono przestępstwo – skierować sprawę do prokuratury. Dopiero prokuratura ma prawo zadecydować o rozpoczęciu sprawy, a później o postawieniu zarzutów. Toteż ten element sporu, ze względu na efektywność kontroli, powinien mieć jakiś limit. Ostatnie wyniki kontroli w Kancelarii Prezydenta nie do końca nam się podobały. Nie zmienia to jednak faktu, że jeśli kontrola państwa ma być kontrolą efektywną, a jednocześnie nie jest to organ sądowy, to element sporu powinien się pojawiać – ale tylko do pewnego stopnia.

I ostatnia sprawa. Szanowni Państwo, w Polsce do połowy lat dziewięćdziesiątych prezes Najwyższej Izby Kontroli był powoływany przez obie izby parlamentu. To droga w jakimś sensie trudniejsza niż powołanie premiera, ponieważ ten, powołany przez prezydenta, musi mieć wotum zaufania jedynie niższej izby parlamentu, ale z drugiej strony może być też w każdym czasie odwołany. Dziś kadencja prezesa NIK trwa sześć lat. To rozwiązanie jest stosowane we wszystkich prawie

krajach Europy. Myślę, że należałoby się zastanowić nad tym, czy powinna to być tylko jedna bardzo długa kadencja, czy możliwość pełnienia funkcji przez dwie? Wiadomo, że w krajach europejskich jest pod tym względem różnie. Nie mam w tej sprawie opinii jednoznacznej, bo i za jednym rozwiązaniem, i za drugim przemawiają pewne argumenty. Ale na pewno jest to problem na przyszłość. Działamy bowiem w świecie, który coraz bardziej się globalizuje, w którym wiele kontroli musi być przeprowadzonych wspólnie, w którym dwudziestu siedmiu członków Unii Europejskiej ma jeden wspólny organ kontrolny, czyli Europejski Trybunał Obrachunkowy. Nie twierdzę, że muszą być jednolite rozwiązania. Nie należę do tych polityków, którzy uważają, że przyszłość Europy to jeden model ustrojowy w każdym państwie. Nie, to byłoby nieszczęście, ale porozmawiać o tym można, ponieważ tam, gdzie szef organu kontrolnego odgrywa zasadniczą rolę, ma to na pewno bardzo istotne znaczenie.

Tyle uwag pozwoliłem sobie przekazać całkowicie na gorąco, raz jeszcze bardzo serdecznie dziękuję, że Pan Prezes był łaskaw mnie zaprosić.

Lech Kaczyński
Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej

EUROSAI
VII Kongres Kraków 2008

Fot. NIK

Panie Prezydencie,
Panie Prezydencie miasta Krakowa,
Panie i Panowie Prezesi,
Przedstawiciele najwyższych organów kontroli z EUROSAI i spoza EUROSAI,
Panie i Panowie,
Koleżanki i Koledzy!

Mam obok siebie symbol prezydencji EUROSAI, przekazany mi przez Pana Profesora Dietera Engelsa. Dziękuję bardzo wszystkim Państwu, całemu poprzedniemu Kongresowi, za powierzenie nam tej zaszczytnej funkcji.

Przed chwilą Pan Profesor Dieter Engels podzielił się z nami refleksjami na temat mijającej, niemieckiej prezydencji EUROSAI. Jesteśmy pod ogromnym wrażeniem Państwa dokonań i jesteśmy wdzięczni za ten okres. W imieniu nas wszystkich chciałbym bardzo serdecznie podziękować Panu oraz wszystkim Pana współpracownikom za ogromną pracę i wysiłek, za energię poświęconą kierowaniu naszą organizacją w ciągu minionych trzech lat. Myślę, że nie będzie przesadą, jeśli powiem, iż EUROSAI nabrała w tym okresie dodatkowego dynamizmu, rozwijała się, aby dostosować do bieżących potrzeb i warunków. Taka ocena nie byłaby możliwa bez pełnego zaangażowania w to trzyletnie dzieło. Dziękuję Panu również za miłe słowa pod moim adresem i życzenia pomyślnej prezydencji. Szczerze cieszę się, że będę miał zaszczyt i przyjemność przewodniczyć zarządowi EUROSAI oraz czynnie uczestniczyć w kształtowaniu przyszłych działań tej organizacji.

VII Kongres jest jednym z najważniejszych wydarzeń o charakterze międzynarodowym w dziejach polskiej Najwyższej Izby Kontroli. Kongres w Krakowie stał się możliwy dzięki wysiłkom moich poprzedników. Pan Prezydent Rzeczypospolitej Lech Kaczyński, jako ówczesny Prezes Najwyższej Izby Kontroli, wprowadzał na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku Najwyższą Izbę Kontroli w obszar funkcjonowania EUROSAI, uczestniczył w pracach jej zarządu i dzięki temu staliśmy się pełnoprawnym członkiem międzynarodowej społeczności. Później Pan Prezes Janusz Wojciechowski jako pierwszy zaczął zabiegać o przywilej zorganizowania Kongresu w Polsce. Dzięki jego wysiłkom, kontynuowanym przez Pana Prezesa Mirosława Sekułę, Kongres odbywa się dziś w Krakowie. Bardzo serdecznie chcę podziękować Panom Prezesom za tę inicjatywę, za wysiłek, za myślenie z tak dużym wyprzedzeniem o wydarzeniu, w którym właśnie uczestniczymy.

Jako obecny prezes Najwyższej Izby Kontroli dziękuję Państwu za okazane nam zaufanie, leżące u podstaw decyzji o zorganizowaniu Kongresu w Polsce. Jest to dla nas wielkie wyróżnienie i honor, ale też i wielkie wyzwanie. Mam nadzieję, że będzie ono motywować nas do intensywnej pracy przez nadchodzące trzy lata, ale to, w jakim kierunku EUROSAI będzie zmierzała przez ten okres zależy od nas wszystkich – od społeczności EUROSAI. Podzielam punkt widzenia Pana Prezesa Dietera Engelsa, że tylko wspólnie możemy osiągnąć naprawdę wiele, ale musimy sobie wyznaczyć konkretne cele. Przed nami rozległe perspektywy, mamy duże możliwości.

Niewątpliwie jednym z głównych celów nadal będzie wzmacnianie współpracy z poszczególnymi krajami członkowskimi naszej organizacji. Przez następne lata chciałbym nadal postrzegać EUROSAI jako organizację otwartą na zmiany zachodzące w naszym otoczeniu, a przez to starającą się przychodzić z pomocą naszym obywatelom i naszym rządom. Myślę, że zgodzą się Państwo, iż cele i zadania EUROSAI – mimo że z definicji jest to organizacja skupiająca europejskie najwyższe organy kontroli – nie powinny być wyłącznie „eurocentryczne". Chciałbym, aby nasza wiedza i doświadczenia związane z poprawą rozliczalności i przejrzystości sektora publicznego promieniowały na zewnątrz, na otoczenie nie tylko europejskie. Chciałbym współdziałać z innymi organizacjami, ze środowiskami akademickimi, bo przecież zawsze wymieniając się wiedzą i doświadczeniami, uczymy się czegoś nowego. EUROSAI jest idealnym forum dla takiej wymiany, nie tylko między jej członkami. Wymianę tę możemy prowadzić także z organiza-

cjami zarówno europejskimi, jak i światowymi. Łączy nas wspólny cel, mimo że każdy z naszych organów kontroli osiąga go w nieco inny sposób. Rzecz w tym, żeby porównywać nasze środki działania, aby wybierać najlepsze rozwiązania i potrafić je wykorzystywać u siebie. Temu właśnie ma służyć nasza organizacja i dlatego bardzo wszystkich Państwa zachęcam do kontynuowania wspólnych przedsięwzięć, których – mam nadzieję – będziemy prowadzili coraz więcej. Inicjatywy Bundesrechnungshof, podejmowane w ramach niemieckiej prezydencji w EUROSAI, stwarzały takie okazje. Myślę, że powinniśmy je kontynuować.

Jesteśmy w takim momencie w życiu naszej organizacji – chciałbym tu przypomnieć, że za dwa lata będziemy obchodzić dwudzieste urodziny EUROSAI – iż warto zastanowić się nad aktualnością celów, które wyznaczyliśmy sobie na początku. Moglibyśmy rozważyć opracowanie formalnej strategii naszej organizacji. Nie jest to może łatwe zadanie, ale jakże zasadne. Mając jasną wizję i misję naszej organizacji, byłoby nam z pewnością łatwiej formułować i realizować cele zarówno krótkoterminowe, jak i perspektywiczne.

Jednym z potencjalnych obszarów działalności EUROSAI, o którym wspomniał Pan Prezes Dieter Engels, jest promowanie badań i studiów nad problematyką kontroli, najchętniej we współpracy ze społecznością akademicką krajów członkowskich EUROSAI. Taką współpracę moglibyśmy i powinniśmy prowadzić. Wierzę, że przy pomocy Komitetu Szkoleniowego EUROSAI będziemy mogli kontynuować organizowanie szkoleń i seminariów w zakresie kontroli środków publicznych. Właśnie takie akademickie podejście pozwala przez teorię poprawiać naszą codzienną praktykę, która koncentruje się głównie na kontroli sektora publicznego.

Szanowni Państwo!

Cieszę się, że jednym z tematów, które postanowiliśmy poruszyć na Kongresie, jest kwestia jakości kontroli. Jestem ciekaw wyników dyskusji w trakcie sesji tematycznej Kongresu, poświęconej właśnie tym zagadnieniom. Na pewno pojawi się wiele cennych spostrzeżeń i wniosków, a w rezultacie dalszych prac nad tym tematem być może uda nam się wspólnie opracować zestaw dobrych praktyk, które mogą być wdrażane nie tylko w naszych narodowych organach, ale będziemy mogli dzielić się nimi również z innymi organizacjami.

Kolejnym tematem Kongresu są programy społeczne, takie jak edukacja i poprawa sytuacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Poświęcimy im sporo czasu w trakcie poszczególnych sesji tematycznych, będziemy również gościć ekspertów. Są to w naszym kraju zaniedbane sfery życia publicznego. Przez kontrolę owych „wrażliwych" obszarów jesteśmy w stanie wywołać debatę publiczną i skierować uwagę mediów – nawet dzisiaj tu obecnych – oraz społeczeństw krajów europejskich na konieczność zmiany tej sytuacji.

Abyśmy mogli skuteczniej i efektywniej współpracować w tym zakresie, niezbędna jest wymiana informacji dotyczących metodyki kontroli programów społecznych. Często właśnie nowe fakty i informacje są wystarczająco silnym bodźcem do inicjowania kontroli we własnych krajach. Głęboko wierzę, że przez najbliższe trzy lata jesteśmy w stanie poczynić znaczący postęp w obszarach, o których wspomniałem, ale żeby ten postęp osiągnąć, musimy działać razem. Dlatego też liczę na Państwa pomoc, aktywną współpracę i z niecierpliwością oczekuję wyników dyskusji zaplanowanych w trakcie sesji tematycznych Kongresu. Życzę Państwu, nam wszystkim, powodzenia w tych dyskusjach.

Na zakończenie chciałbym wyrazić wdzięczność za wsparcie i współpracę przy organizacji Kongresu. Dziękuję wszystkim, którzy nam pomagali przez cały okres przygotowań – Kolegom z Niemiec, Hiszpanii i Rosji za przyjacielską postawę, cierpliwość i dzielenie się doświadczeniami, uwagami, radami i obserwacjami. Dziękuję najwyższym organom kontroli Węgier, Portugalii i Wielkiej Brytanii za niezwykle profesjonalny wkład w opracowanie tematów Kongresu, a także Prezesom i Kolegom, którzy pomagali nam zorganizować to spotkanie. Dziękuję Państwu za przyjęcie zaproszenia i tak liczne przybycie do Krakowa. Chciałbym również podziękować – chociaż może to trochę za wcześnie – moim Współpracownikom z Najwyższej Izby Kontroli za to, że przynajmniej do tego momentu doprowadzili nas tak sprawnie.

Jacek Jezierski
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Fot. NIK

POLSKIE PRZEWODNICTWO W EUROSAI – NACISK NA JAKOŚĆ KONTROLI

Podręcznik dobrych praktyk dotyczących jakości kontroli oraz kontynuowanie wymiany doświadczeń, to ujęte w formie uchwały główne postanowienia krakowskiego VII Kongresu EUROSAI – Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli zrzeszającej NOK z 48 państw – którego gospodarzem była 2-5 czerwca 2008 r. Najwyższa Izba Kontroli. Ich realizację ma nadzorować Jacek Jezierski, prezes NIK, jako nowy przewodniczący zarządu EUROSAI. Symboliczne przekazanie mu na trzy lata kierownictwa w organizacji przez dotychczasowego przewodniczącego – profesora Dietera Engelsa, prezesa Federalnej Izby Obrachunkowej Niemiec, odbyło się w Audytorium Maximum Uniwersytetu Jagiellońskiego w obecności Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego oraz ponad 200 uczestników Kongresu.

Zwracając się do polskiego następcy, Dieter Engels krótko scharakteryzował prezydencję niemiecką, której mottem było informowanie, wymiana wiedzy i doświadczeń oraz wzajemna nauka. Podkreślił, że jest spokojny o kontynuację dotychczasowej misji EUROSAI, skoro ma o nią zadbać Jacek Jezierski. Jak stwierdził, prezes i jego współpracownicy potwierdzili bowiem wysokie kompetencje, uczestnicząc w różnorodnych wspólnych projektach, a także organizując VII Kongres. O jego fachowym przygotowaniu, dbałości o szczegóły, łącznie z materiałami

merytorycznymi dostępnymi on-line na wiele tygodni przed konferencją, mówił też dzień wcześniej Manuel Núñez Pérez – sekretarz generalny EUROSAI.

Gratulując objęcia zaszczytnej funkcji, prezes Federalnej Izby Obrachunkowej Niemiec przekazał prezesowi Jackowi Jezierskiemu kryształowy wielościan symbolizujący transparentność działań NOK i EUROSAI. – Przyszłość należy do pana – powiedział, dodając, że życzy prezesowi NIK tyle satysfakcji, ile jemu dało przewodniczenie europejskiej organizacji.

Podkreślił też, że przejęcie przez Polskę kierownictwa w organizacji daje szansę na jeszcze lepsze kontakty oraz – co najważniejsze – wsparcie przy przeprowadzaniu kontroli. – W świecie postępującej globalizacji to sprawa fundamentalna, ponieważ problemów, z którymi będziemy musieli się uporać, nie da się zatrzymać na granicach państw – zaznaczył Dieter Engels. Chodzi przede wszystkim o ochronę środowiska, rozwój infrastruktury drogowej, kolejowej i lotniczej czy przepływ kapitału. Dlatego te obszary objęto już kontrolami powiązanymi, a dotychczasowa współpraca, przede wszystkim w dziedzinie podatków oraz ekologii, może – jego zdaniem – posłużyć jako model postępowania w przyszłości.

Jacek Jezierski – prezes Najwyższej Izby Kontroli otrzymuje od Dietera Engelsa – prezesa Federalnej Izby Obrachunkowej Niemiec kryształowy wielościan symbolizujący przejrzystość działań NOK i EUROSAI.

W uroczystej sesji Kongresu wzięli udział goście reprezentujący należące do EUROSAI organy kontroli, przedstawiciele zarządu oraz sekretariatu generalnego tej organizacji z wymienionym wyżej Manuelem Núñezem Pérezem na czele, będącym jednocześnie prezesem hiszpańskiego Trybunału Obrachunkowego, delegaci INTOSAI, instytucji zrzeszającej najwyższe instytucje kontrolne świata (EUROSAI jest jej częścią), ciekawi europejskich doświadczeń słuchacze ARABOSAI, a także OLACEFS – Organizacji NOK Ameryki Łacińskiej i Karaibów, IDI – Inicjatywy INTOSAI ds. Rozwoju, SIGMA – programu, w ramach którego wybrane kraje otrzymują wsparcie w unowocześnianiu administracji publicznej.

Do Audytorium Maximum UJ przybyli również przedstawiciele polskich władz i instytucji państwowych oraz samorządów. Znaleźli się wśród nich m.in. minister Władysław Stasiak – szef

Fot. NIK

Wykład inauguracyjny Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego w auli Audytorium Maximum Uniwersytetu Jagiellońskiego; przy stole prezydialnym od lewej: Jacek Jezierski – prezes NIK, Dieter Engels – prezes FIO Niemiec oraz Manuel Núñez Pérez – sekretarz generalny EUROSAI.

Biura Bezpieczeństwa Narodowego, poseł Arkadiusz Czartoryski – przewodniczący Komisji ds. Kontroli Państwowej Sejmu, Jerzy Miller – wojewoda małopolski i Jacek Majchrowski – prezydent Krakowa. Nie zabrakło też kanclerza Uniwersytetu Jagiellońskiego – dr. Tadeusza Skarbka. Marszałek Sejmu Bronisław Komorowski wystosował zaś list do uczestników Kongresu.

Szczególne znaczenie miała obecność aż trzech urzędujących wcześniej prezesów Najwyższej Izby Kontroli – Lecha Kaczyńskiego, uczestniczącego w Kongresie w podwójnej roli – prezydenta państwa i prezesa Izby z lat 1992–1995, Janusza Wojciechowskiego oraz Mirosława Sekuły.

Prezydent do tego elementu biografii nawiązał w swoim wystąpieniu inauguracyjnym (otwieramy nim numer), podkreślając, że piastowanie stanowiska prezesa NIK odegrało w jego życiu niezmiernie istotną rolę. – Najwyższa Izba Kontroli pozwoliła mi ostatecznie odpowiedzieć na pytanie, jak funkcjonuje Rzeczpospolita Polska, czyli państwo, któremu służę – stwierdził. Mówiąc o zadaniach, które wykonuje Izba, za niezwykle ważne uznał jej uprawnienie do kontrolowania wielu dziedzin życia i instytucji, niekoniecznie w związku z wydawanymi przez nie pieniędzmi. To różni nasz naczelny organ kontroli od wielu jego odpowiedników w świecie, które koncentrują się na gospodarowaniu publicznymi środkami.

– Tu – można powiedzieć – badamy, bo ciągle czuję się związany z NIK, jak państwo wykonuje zadania, do których zostało stworzone. Żaden z organów państwowych nie daje takiego przeglądu sytuacji w państwie, jak Najwyższa Izba Kontroli – dodał prezydent. Zaznaczył przy tym, że model funkcjonowania naszego NOK jest bliższy germańskiemu modelowi izby obrachunkowej, ale – jak podkreślił – „niejedni mogliby uczyć się od naszego kraju". – NIK jest znakomitą szkołą zdobywania państwowego doświadczenia. Można powiedzieć, a kieruję się znacznym doświadczeniem, że nie widziałem lepszej szkoły – podsumował Lech Kaczyński.

Prezydent RP zaakcentował też udział polskiej Izby w przedsięwzięciach EUROSAI. Przypomniał, jakim sukcesem było w latach 90. wprowadzenie przedstawicieli NIK do zarządu tej organizacji.

Cele polskiej prezydencji

O tym wydarzeniu oraz dotychczasowej wieloletniej już współpracy z EUROSAI mówił również prezes Jacek Jezierski. Polska zapoczątkowała bowiem kontrolę ponad granicami, przede wszystkim w dziedzinie ekologii, przez dziewięć lat kierując pracami grupy roboczej ds. kontroli środowiska. Znakiem naszego zaangażowania w ochronę przyrody było przygotowanie krakowskiego Kongresu „bez papieru". Każdy z uczestników otrzymał komplet materiałów zapisanych w przenośnej pamięci oraz komputer osobisty do dyspozycji w czasie sesji tematycznych.

Jako przewodniczący organizacji Jacek Jezierski zamierza m.in. wspierać kontrole wspólne i równoległe NOK, zwłaszcza dotyczące wydawania środków Unii Europejskiej. Ma być w tym pomocny system jednolitych standardów kontroli, zapewniający sprawną ich organizację oraz porównywalność wyników w różnych krajach.

Fot. NIK

W uroczystej inauguracji Kongresu, oprócz prezesa Jacka Jezierskiego, uczestniczyli aż trzej jego poprzednicy – Lech Kaczyński – urzędujący prezydent oraz Mirosław Sekuła i Janusz Wojciechowski (w dolnym rzędzie w środku).

Fot. NIK

Podpisanie informacji dotyczącej kontroli równoległej Funduszu „Sarkofag Czarnobylski". Na pierwszym planie prezes Jacek Jezierski, obok reprezentujący Ukrainę prezes Valentyn Symonenko, a za nim Siergiej Stiepaszyn prezes Izby Obrachunkowej Federacji Rosyjskiej.

To jeden z celów polskiej prezydencji w EUROSAI. Innym ważnym zadaniem będzie wymiana doświadczeń.

Nowy szef EUROSAI przypomniał w wystąpieniu, że zbliżająca się 20. rocznica jej istnienia jest doskonałą okazją do przemyślenia nowej strategii działania. – Mając jasną wizję i misję naszej organizacji, byłoby nam z pewnością łatwiej formułować i realizować cele zarówno krótkoterminowe, jak i perspektywiczne – powiedział.

Najważniejsza jakość kontroli

Poświęcono jej pierwszą z trzech sesji roboczych Kongresu, przygotowanych przez NOK 33 państw. Sprawozdawcą tematu „Budowa systemu zarządzania jakością kontroli w najwyższym organie kontroli" była Państwowa Izba Obrachunkowa Węgier, wspierana przez NOK Danii, Malty, Polski i Federacji Rosyjskiej oraz Europejski Trybunał Obrachunkowy.

W czasie debaty uznano, że skuteczne wypełnianie przez NOK funkcji w dużym stopniu zależy od dobrych relacji z parlamentem, rządem, obywatelami i kontrolowanymi. Zapewnić je mogą jedynie profesjonalne kontrole, których przeprowa-

dzanie ułatwi stworzenie systemu pozwalającego monitorować zarówno inicjatywy NOK, jak i ich rezultaty. Zdaniem uczestników spotkania godne rozważenia jest opracowanie wskaźników wykonania zadań dających informacje o wkładzie, produktach, wynikach czy wydajności pracy kontrolerów. Ważne jest też korzystanie z doświadczeń sektora prywatnego oraz innych organizacji. Jak podkreślano, tylko całościowe podejście do problemu oraz stałe doskonalenia – metod, narzędzi, procedur i umiejętności zapewni wysoką jakość pracy organów kontroli.

Po pierwsze: edukacja

Za priorytet uznają ją wszystkie kraje europejskie, bez względu na istniejące u nich systemy edukacyjne, dlatego gros środków publicznych przeznaczanych jest właśnie na działalność oświatową. Badanie legalności i skuteczności ich wydatkowania to ważny element działalności NOK. Stąd „Kontrola programów społecznych w edukacji" była jednym z wiodących tematów Kongresu. W roli sprawozdawcy wystąpił Trybunał Obrachunkowy Portugalii, wspierany przez organy kontroli Estonii, Francji, Polski, Szwecji i Ukrainy.

Fot. NIK

Olavi Tammemäe – koordynator Grupy Roboczej INTOSAI ds. Kontroli Środowiska dziękuje Zbigniewowi Wesołowskiemu – koordynatorowi Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska za 9-letnie kierowanie jej pracami, wręczając symboliczny upominek – ekologiczną lampę.

Fot. NIK

Uczestnicy Kongresu wzięli udział w trzech sesjach roboczych, poświęconych jakości kontroli, kontroli programów aktywizacji zawodowej niepełnosprawnych (na zdjęciu) oraz edukacyjnych. Odbywały się one z wykorzystaniem narzędzi elektronicznych, zamiast tradycyjnych materiałów drukowanych.

Uczestnicy sesji roboczej uzgodnili m.in., że istotne, aby NOK oceniając skuteczność polityki i inicjatyw edukacyjnych, stosowały lub tworzyły wskaźniki osiągania zakładanych celów, a obok powszechnie znanych metod, takich jak przegląd dokumentów, wykorzystywały badania opinii beneficjentów, wywiady, wyniki kontroli wewnętrznej, grup fokusowych i ustalenia paneli ekspertów. Na szczególną rekomendację zasługuje ich zdaniem benchmarking, służący porównaniu realizacji zadań w różnych regionach i krajach.

Zapobiec wykluczeniu niepełnosprawnych

W państwach europejskich jedna na siedem osób jest dotknięta różnym stopniem niepełnosprawności. Według delegatów na Kongres wykluczeniu ich z życia społecznego mogą zapobiec programy służące aktywizacji zawodowej, przebiegające pod właściwym nadzorem. Kontrolę tego typu programów uczyniono trzecim tematem spotkań roboczych (sprawozdawcą był Narodowy Urząd Kontroli Wielkiej Brytanii, a w pracach grupy uczestniczyły NOK Estonii, Islandii, Szwajcarii, Szwecji oraz Polski). Doświadczenia NOK wskazują, że kontrole pomagają spojrzeć na funkcjonowanie systemu wsparcia dla niepełnosprawnych pod kątem ich specyficznych potrzeb i oczekiwań. Wynika z nich, że NOK powinny bardziej

zachęcać rządy do przyjęcia przejrzystego ustawodawstwa i dobrej praktyki administracyjnej, ponieważ obowiązujące procedury utrudniają podejmowanie decyzji o udzieleniu pomocy potrzebującym oraz prowadzenie dokładnych rejestrów różnego rodzaju wsparcia.

Dla wielu organów kontroli problemem jest też wiarygodność danych lub ich dostępność. Stąd sugestia uczestników tej sesji roboczej, aby stworzyć zbiory danych pozwalające wyciągnąć wnioski na temat skuteczności poszczególnych programów. W ich opinii NOK powinny także rozważyć, czy kontrolerzy nie potrzebują specjalistycznego poradnictwa, ponieważ kwalifikowanie do programów często jest uzależnione od stopnia niepełnosprawności, określanego przez personel medyczny. Z tego powodu informacje, które mogą potwierdzić ustalenia i wnioski kontrolne inspektorzy powinni uzyskiwać z wielu źródeł.

Uchwała na zakończenie

Kongresowe debaty podsumowano uchwałą zawierającą wnioski i zalecenia odnoszące się do omawianych obszarów, za najistotniejsze w każdym z nich uznając przekazywanie dobrych praktyk oraz porównywanie metod i wyników kontroli w różnych krajach. Wypracowane stanowiska będą punktem wyjścia do kolejnych wspólnych działań. Przyczynią się też do stworzenia przewodnika dobrych praktyk dotyczących jakości kontroli.

Fot. NIK

Wspólne kontrole i umowy międzynarodowe

VII Kongres był okazją nie tylko do wymiany doświadczeń, ale także podsumowania dokonań i nawiązania współpracy z kolejnymi partnerami.

Najwyższa Izba Kontroli podpisała umowę dwustronną o współpracy z Trybunałem Obrachunkowym Republiki Mołdowy, reprezentowanym przez jej prezesa Alę Popescu oraz – wraz z Ukrainą – list intencyjny w sprawie kontroli równoległej dotyczącej organizacji EURO 2012.

Przedstawiła też sprawozdanie z działalności Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska, której pracami kierowała przez 9 lat, stawiając sobie za cel promocję i wdrożenie kontroli powiązanych, np. dotyczących zachowania różnorodności biologicznej, ochrony przyrody i zrównoważonego

jej rozwoju oraz analizę głównych problemów związanych z ekologią. Z tej okazji w lobby Audytorium Maximum otwarto wystawę plakatów. Prezes Jacek Jezierski wraz z szefami NOK ze Słowacji – Janem Jasovským oraz Ukrainy – Valentynem Symonenko podpisał wspólną informację o wynikach kontroli transgranicznego przemieszczania odpadów.

Okolicznościowy znaczek Poczty Polskiej.

Druga z formalnie zaakceptowanych na Kongresie informacji dotyczyła ochrony wód zlewni Bugu przed zanieczyszczeniami, a podpisy – obok prezesa Jacka Jezierskiego – złożyli na dokumencie Zenon K. Lomat – szef Komitetu Kontroli Państwowej Białorusi oraz wymieniony już prezes Izby Obrachunkowej Ukrainy.

Ostatnim z wielostronnych dokumentów podpisanych przez polską stronę była wspólna informacja z kontroli równoległej Funduszu „Sarkofag Czarnobylski" – jej sygnatariusze to również Niemcy, Rosja, Słowacja, Szwajcaria, Ukraina i Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Znaczek, obwarzanki i kopalnia soli

Kongres umożliwił promowanie Polski, zwłaszcza regionu Małopolski. Zagraniczni gości mieli okazję zwiedzić Kraków i Wieliczkę, poznać zwyczaje i galicyjską kuchnię.

Z okazji Kongresu Poczta Polska wyemitowała okolicznościowy znaczek z wizerunkiem legendarnego smoka wawelskiego, który wraz z błękitną kopertą ozdobioną flagami państw-organizatorów kongresów EUROSAI i datą krakowskiego spotkania będzie przypominał o objęciu przez NIK prezydencji w organizacji.

EUROSAI utworzona w 1990 r. jest Europejską Organizacją Najwyższych Organów Kontroli (NOK). Należy do niej 48 NOK oraz Europejski Trybunał Obrachunkowy. EUROSAI to jedna z siedmiu regionalnych części INTOSAI, zrzeszającej najwyższe instytucje kontrolne świata. EUROSAI pośredniczy w wymianie informacji na temat zewnętrznej kontroli państwowej, uczestniczy w tworzeniu międzynarodowych standardów kontroli i promuje szkolenia dla kontrolerów. Najwyższą władzą EUROSAI jest Kongres.

Marzena Repetowska-Nyc
redaktor naczelna
„Kontroli Państwowej"

Fot. Jerzy Sawicz

EUROSAI
VII Kongres Kraków 2008

Uczestnicy VII Kongresu EUROSAI w Krakowie. Na pierwszym planie Prezydent RP Lech Kaczyński i Jacek Jezierski – prezes Najwyższej Izby Kontroli.

Tadeusz Chrościcki

STAN I PERSPEKTYWY POLSKIEJ GOSPODARKI

Rok 2007

Polska gospodarka w 2007 r. rozwijała się w tempie najwyższym od dziesięciu lat. Tendencje wzrostowe – kreowane przez silny popyt krajowy, zarówno inwestycyjny, jak i konsumpcyjny – obejmowały wszystkie jej główne sektory. Obserwowano wysoką dynamikę produkcji przemysłowej, budownictwa, obrotów handlu wewnętrznego i zagranicznego. Dobra koniunktura i wzmożona aktywność przedsiębiorstw wpłynęły pozytywnie na ich wyniki finansowe, sytuację finansów publicznych, tworzenie nowych miejsc pracy, wzrost wynagrodzeń i liczby pracujących, wydatny spadek bezrobocia oraz dynamikę spożycia indywidualnego. Niepokoić natomiast może fakt, że podczas gdy w 2006 r. tempo wzrostu produktu krajowego brutto było w drugim półroczu znacznie wyższe niż w pierwszym, to w 2007 r. dynamika rozwoju wyraźnie zwolniła. Pojawiły się jednocześnie sygnały zagrożeń, których nasilenie może w przyszłości grozić zachwianiem równowagi makroekonomicznej. Mają one charakter wewnętrzny oraz zewnętrzny i powodują, że rozwój gospodarki staje się coraz mniej zrównoważony i dokonuje się on w warunkach zwiększonej inflacji, wielokrotnych podwyżek stóp procentowych, narastania deficytu handlowego i płatniczego, wysokich potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i stale powiększającego się długu publicznego. Spada konkurencyjność polskich przedsiębiorstw, wywołana aprecjacją złotego, a przede wszystkim wzrostem jednostkowych kosztów produkcji, związanym z niekorzystną, pogarszającą się relacją dynamiki wydajności pracy do przeciętnych wynagrodzeń. Podnosi to koszty funkcjonowania podmiotów gospodarczych i stawia w coraz trudniejszej sytuacji głównie eksporterów. Duże jest prawdopodobieństwo narastania napięć na rynku pracy, czego konsekwencją będzie zwiększona presja

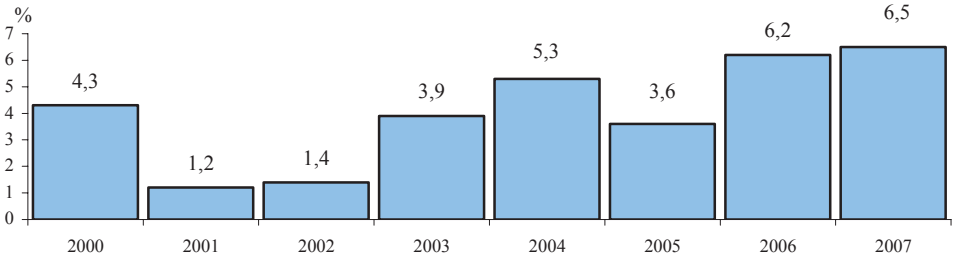
płacowa i inflacyjna. Ryzyko podwyższonej inflacji uprawdopodobnia, obejmujący gospodarkę światową i oddziałujący na polski rynek, szybki wzrost cen żywności i paliw. Wielką niewiadomą pozostaje skala zawirowań na rynkach finansowych Stanów Zjednoczonych, grożąca globalną recesją.

Polska wśród najszybciej rozwijających się krajów Unii Europejskiej

Produkt krajowy brutto naszego kraju zwiększył się w 2007 r. o 6,5%, podczas gdy w 2006 r. o 6,2%, a w latach 2001–2005 średniorocznie o 3,1%. O ile jednak w pierwszym kwartale ubiegłego roku wzrost gospodarczy wyniósł 7,2%, to w czwartym – 6,1%. Mimo to Polska znajdowała się w czołówce najszybciej rozwijających się krajów Unii Europejskiej. Pod tym względem ustępowaliśmy miejsca jedynie państwom bałtyckim oraz Słowacji.

Rysunek 1

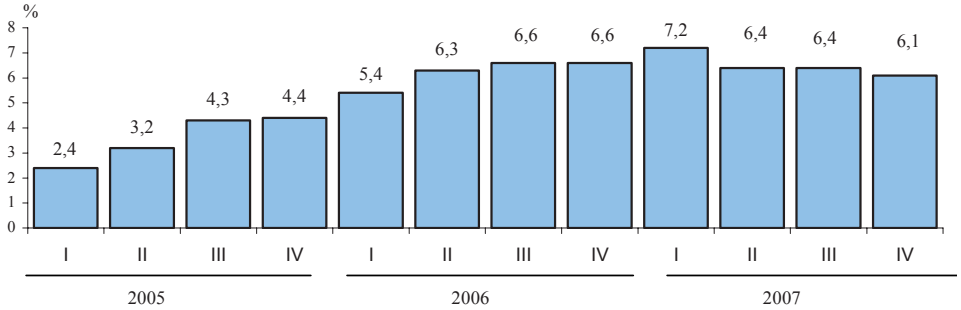
Wzrost PKB
(rok poprzedni = 100)



Źródło: GUS.

Rysunek 2

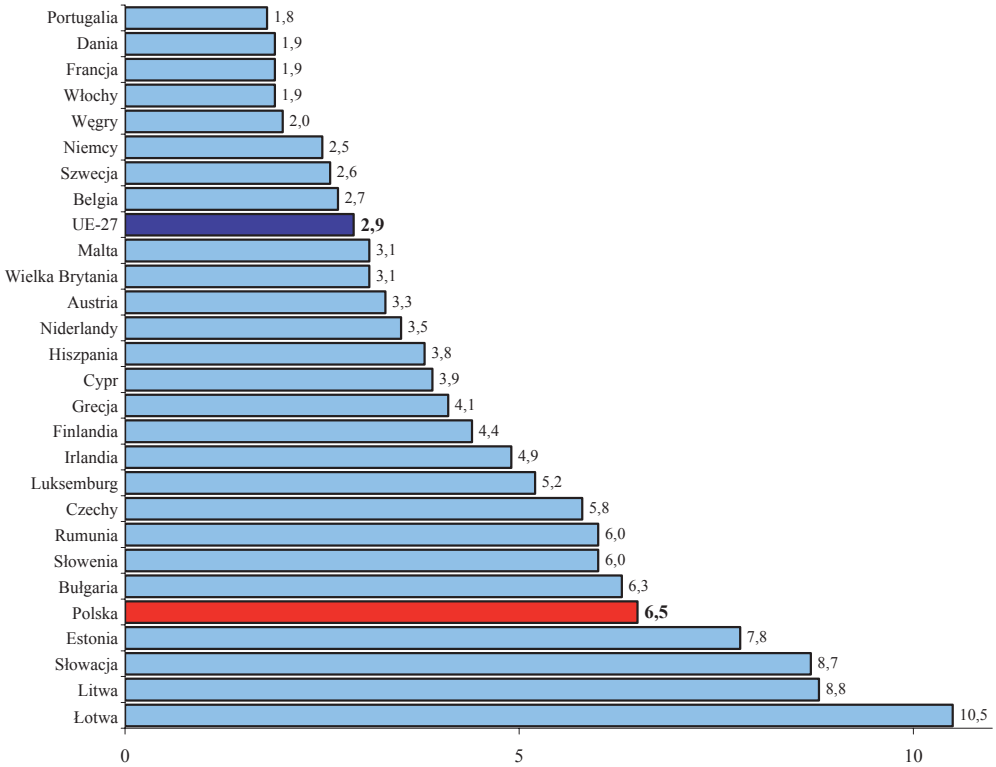
Wzrost PKB
(analogiczny kwartał poprzedniego roku = 100)



Źródło: GUS.

Rysunek 3

Wzrost PKB w krajach UE w 2007 r.
(2006 r. = 100)



Źródło: Eurostat.

Ze względu na to, że w ubiegłym roku wzrost PKB w UE-27 osiągnął 2,9%, dystans dzielący nas od średniego poziomu tych krajów nieco się zmniejszył. Szacuje się, że PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca, liczony według parytetu siły nabywczej, wyniósł w Polsce 13,6 tys. euro, stanowiąc około 55% przeciętnej krajów członkowskich, wobec 53,4% w 2006 r. Należy jednak zauważyć, że tak liczony poziom rozwoju gospodarczego Polski nadal jest niższy niż w innych krajach UE-27, z wyjątkiem Bułgarii i Rumunii.

Niski poziom innowacyjności gospodarki

Pod względem innowacyjności również znacznie odbiegamy od innych krajów unijnych. Doroczny raport Komisji Europejskiej wskazuje, że wskaźnik innowacyjności naszej gospodarki wynosił 0,24 w skali od 0 do 1. To miara obejmująca 25 różnych kryteriów w pięciu grupach: edukacji, publicznych wydatków na badania i rozwój, innowacji w małych i średnich firmach, działania przedsiębiorstw w dziedzinie zaawansowanych technologii oraz aktywności wynalazców. Polska sklasyfikowana została w grupie najmniej innowacyjnych krajów UE. Wyprzedzamy jedynie Rumunię, Bułgarię i Łotwę. Średnią unijną reprezentują: Belgia, Francja i Niderlandy, a w grupie liderów są: Szwecja, Finlandia, Dania, Niemcy i Wielka Brytania. Oceniając Polskę unijni eksperci zwracają uwagę na względnie niezły poziom edukacji młodzieży (mierzony wskaźnikiem absolwentów szkół średnich), a także na liczbę wprowadzanych na rynek nowych produktów i budżetowe wydatki na innowacje. Wyraźnie odstajemy natomiast od średniej w wydatkach przedsiębiorstw na badania i rozwój, dostępność kapitału wysokiego ryzyka (*venture capital*) oraz aktywność wynalazców (mierzoną liczbą patentów).

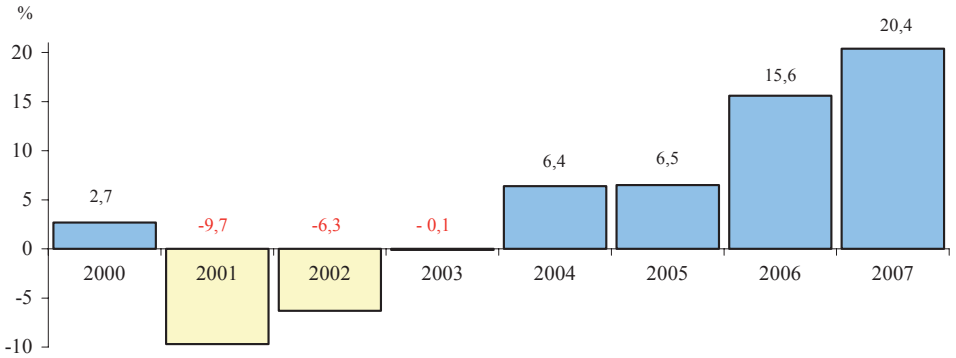
W 2007 r. – podobnie jak w 2006 r. – motorem wzrostu pozostał popyt krajowy, natomiast ze względu na ożywienie inwestycyjne oraz wzmożoną konsumpcję i towarzyszące temu przyspieszenie importu, ujemne saldo handlu zagranicznego zmniejszyło przyrost PKB.

Rekordowa dynamika inwestowania

Wśród niezaprzeczalnych pozytywów polskiej gospodarki ostatnich dwóch lat zwraca przede wszystkim uwagę wydatna intensyfikacja działalności inwestycyjnej, przyczyniająca się do rozbudowy potencjału produkcyjnego przedsiębiorstw i przyrostu nowych miejsc pracy. W 2006 r. nakłady brutto na środki trwałe, odzwierciedlające skłonność do inwestowania, zwiększyły się o 15,6%, a w 2007 r. aż o 20,4%, wobec spadku o 0,9% średniorocznie w latach 2001–2005. W rezultacie stopa inwestycji (relacja nakładów brutto na środki trwałe do PKB) wzrosła do 22,3%, wobec 19,7% w 2006 r. i 18,2% w 2005 r. Dla porównania najwyższy jej poziom w naszym kraju (24,4%) miał miejsce w 1999 r., kończącym okres boomu inwestycyjnego drugiej połowy lat poprzedniej dekady. Aktualnie najwyższe pod tym względem relacje osiągają: Łotwa (35,9%), Estonia (34,8%), Hiszpania (31,1%) oraz Bułgaria (29,3%), a najniższe m. in.: Wielka Brytania (18,1%) i Niemcy (18,6%). W ubiegłym roku, po raz pierwszy od pięciu lat, stopa inwestycji w Polsce przekroczyła średni poziom unijny (21,2%).

Rysunek 4

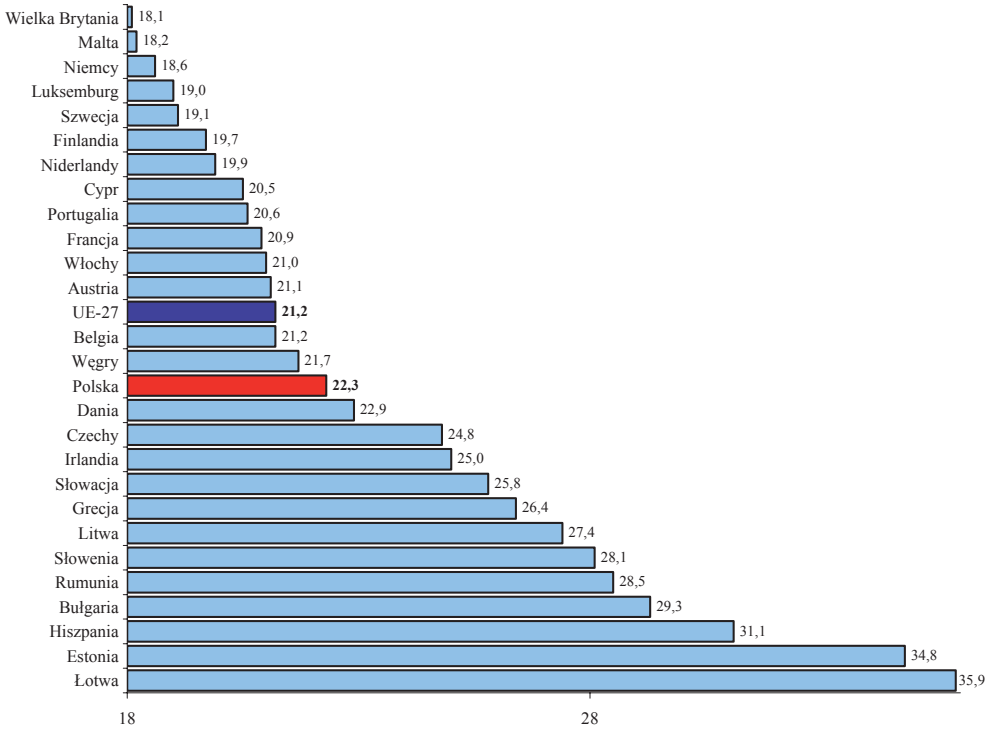
Tempo zmian nakładów na środki trwałe (rok poprzedni = 100)



Źródło: GUS.

Rysunek 5

Stopa inwestycji w krajach UE w 2007 r.



Źródło: Eurostat.

Bardzo duże zaangażowanie przedsiębiorstw w działalność prorozwojową potwierdzają dane o inwestycjach dużych podmiotów (zatrudniających powyżej 49 osób). Nakłady ich w 2007 r., zwiększyły się (w cenach stałych) o 26,2%, wobec 19,2% w 2006 r. i 8,1% w 2005 r., przy czym wydatną część ogółu nakładów (41%) poniosły firmy z udziałem kapitału zagranicznego. Następują przy tym korzystne zmiany w strukturze rzeczowej inwestycji, sprzyjające unowocześnianiu mocy wytwórczych. Wydatki na zakup maszyn i urządzeń technicznych stanowią obecnie prawie 50% ogółu środków przeznaczanych przez firmy na inwestycje. Jednocześnie szybko rosną nakłady na nieruchomości i grunty, co może oznaczać, że przedsiębiorstwa wyczerpały możliwości powiększania zdolności produkcyjnych jedynie poprzez rozbudowę i modernizację parku maszynowego i do dalszego powiększania potencjału konieczne jest pozyskanie nowych budynków i terenów przemysłowych.

Dla dynamiki rzeczowej nakładów charakterystyczne jest, że w kolejnym roku w niespotykanym uprzednio tempie rosły nakłady poniesione na produkcję sprzętu i urządzeń radiowych, telewizyjnych i telekomunikacyjnych (w 2006 r. zwiększyły się one 5,8-krotnie, a w 2007 r. 3,1-krotnie), a także na funkcjonowanie hutnictwa. Warto także zwrócić uwagę na inwestycje w budownictwie, które w ciągu ostatnich 2 lat wzrosły ponad dwukrotnie oraz w obsłudze nieruchomości i firm (wzrost o 90%).

W najbliższych kilkunastu miesiącach można liczyć na utrzymanie się wysokiego tempa inwestowania, o czym świadczy m.in. ponadprzeciętny wzrost produkcji i importu dóbr przeznaczonych na te cele. Intensyfikacja procesów inwestycyjnych dotyczy nie tylko sektora przedsiębiorstw. Wysoką dynamikę wykazały nakłady zrealizowane przez sektor rządowy i samorządowy, a także sektor gospodarstw domowych, głównie w związku z wysokim tempem wzrostu budownictwa mieszkaniowego (istotnym źródłem jego finansowania stają się transfery dochodów z pracy zagranicą) i nakładami poniesionymi przez indywidualne gospodarstwa rolne.

Na ogólne tempo inwestowania wpłynęła przede wszystkim pozytywna ocena przez podmioty gospodarcze perspektyw kształtowania się popytu krajowego i zagranicznego, wysoka spodziewana stopa zwrotu z zaangażowanego kapitału oraz konieczność powiększania mocy produkcyjnych, których wykorzystanie w przetwórstwie przemysłowym przekracza 80%, a w budownictwie 84% i jest najwyższe w historii. Realizację przedsięwzięć prorozwojowych umożliwiały: dobra sytuacja ekonomiczno-finansowa przedsiębiorstw, przyrost środków pozyskiwanych z kredytów bankowych oraz absorpcja funduszy unijnych. Negatywny natomiast wpływ na realizowane i planowane inwestycje miały wzrastające koszty wynagrodzeń, energii, materiałów i surowców, a także ceny dóbr inwestycyjnych.

O potencjale finansowym przedsiębiorstw, istotnym dla perspektyw działalności inwestycyjnej, świadczy to, że 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 2007 r. przez duże przedsiębiorstwa (88,1 mld zł) był zaledwie o 16% niższy niż nakłady inwestycyjne poniesione w tym okresie (105 mld zł), podczas gdy w optymalnej strukturze finansowania inwestycji środki własne stanowić powinny jedynie jedną trzecią nakładów. W związku z tym w 2007 r. firmy mniej chętnie niż uprzednio sięgały po coraz droższe kredyty i pożyczki na cele rozwojowe. W końcu grudnia zadłużenie ich z tego tytułu w polskim systemie bankowym wynosiło 44,7 mld zł i było tylko o 2,6 mld zł, tj. o 6,1% większe niż przed rokiem (w 2006 r. zwiększyło się ono o 10,7%, a w 2005 r. aż o 63,7%). Szybciej natomiast rosło wykorzystanie kredytów zagranicznych.

Duże oczekiwania towarzyszą wspieraniu inwestycji przez absorpcję środków pomocowych UE. W perspektywie finansowej 2004–2006, z przyznanych Polsce 12,8 mld euro z funduszy strukturalnych i z Funduszu Spójności, ponad 10,5 mld euro zostało przeznaczone na realizację inwestycji dotyczących infrastruktury transportowej, środowiskowej i społecznej. Dotychczas jednak z tej formy pomocy skorzystało mało firm. Jak wynika z danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego kwota środków wypłaconych do końca 2007 r. z tych funduszy sięgnęła tylko 70% całej alokacji dostępnej na lata 2004–2006. Pod względem wykorzystania funduszy Polska znalazła się na 5 miejscu wśród nowych państw członkowskich. Co prawda termin wykorzystania środków z tej alokacji upływa z końcem 2008 r., ale aby poprawić absorpcję funduszy UE konieczne jest usprawnienie systemu administracyjno-prawnego, związanego z dostępem do tych funduszy. Jest to szczególnie ważne, gdyż uruchomione już są środki przewidziane na nową perspektywę finansową 2007–2013. W tym okresie Polska stanie się największym beneficjentem unijnej polityki spójności społeczno-gospodarczej, korzystając z 67,3 mld euro, co stanowić będzie ponad 19% całości środków przeznaczonych przez UE na cele tej polityki. Będzie to największa w dotychczasowej historii pula środków pomocowych, jakie nasz kraj otrzymał ze źródeł zagranicznych na wsparcie rozwoju społeczno-gospodarczego.

W 2007 r. napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych był tylko nieco niższy niż w rekordowym 2006 r. Wstępne szacunki wskazują, że wyniósł on 13,7 mld euro (w 2006 r. – 15,2 mld euro, a średnio w latach 2001–2005 około 8 mld euro). Od początku transformacji do końca 2007 r. łączna ich wartość przekroczyła 108 mld euro.

Atutem naszego kraju w przyciąganiu bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) są przede wszystkim: korzystne położenie, wielkość rynku, relatywnie ciągle jeszcze tania i dobrze wykształcona siła robocza. Korporacje transnarodowe spoza UE uważają że Polska jest dogodnym miejscem do rozpoczęcia ekspansji na rynki

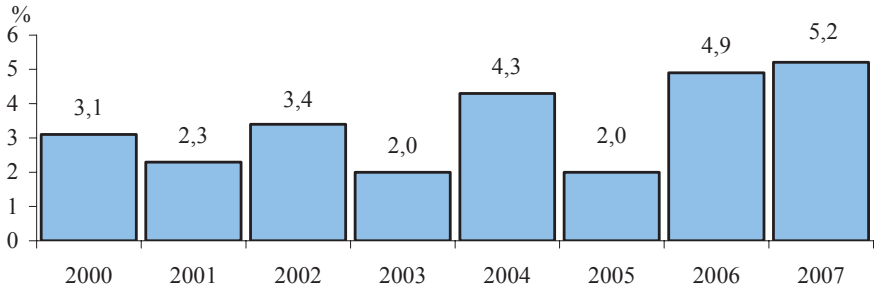
krajów unijnych. Napływ BIZ ograniczają natomiast: niedostateczna infrastruktura, restrykcyjne przepisy prawa pracy, uwarunkowania dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej, wysokie koszty okołopłacowe. Podjęcie inwestycji wiąże się zazwyczaj z wysokim ryzykiem, długim czasem realizacji i nieuzasadnionymi kosztami. Zagrożeniem dla dalszego wydatnego napływu kapitału zagranicznego staje się też konkurencja ze strony Rosji i nowych członków UE: Bułgarii i Rumunii, gdzie koszty zatrudnienia są niższe. Poza tym na polskim rynku pracy coraz trudniej jest pozyskać wykwalifikowanych pracowników.

Bardzo wysoki popyt konsumpcyjny

W tempie nieobserwowanym od szeregu lat zwiększyła się konsumpcja. W 2007 r. spożycie indywidualne było o 5,2% większe niż przed rokiem, wobec 4,9% w 2006 r. i 2,8% średnio w latach 2001–2005. Sprzyjały temu wysoka dynamika realnych wynagrodzeń i dochodów gospodarstw domowych działających na własny rachunek, w tym rolników, napływ środków w wyniku transferów zagranicznych, atrakcyjna oferta dóbr konsumpcyjnych poparta przystępnymi kredytami bankowymi oraz wysoki poziom optymizmu konsumentów, wynikający między innymi z oczekiwanej dalszej poprawy na rynku pracy. Wśród czynników hamujących popyt konsumpcyjny najistotniejsze znaczenie miał brak waloryzacji rent i emerytur, co obniżyło związane ze świadczeniami społecznymi realne dochody gospodarstw domowych. Poza tym w większości gospodarstw spożycie artykułów żywnościowych – szczególnie w końcu roku – ograniczył silny wzrost ich cen.

Rysunek 6

Wzrost spożycia indywidualnego (rok poprzedni = 100)



Źródło: GUS.

Wysoka dynamika produkcji w sferze realnej gospodarki, przy coraz wyższych wskaźnikach opłacenia wzrostu wydajności pracy

W 2007 r. produkcja sprzedana przemysłu wzrosła o 9,5%, wobec 11,2% w 2006 r. i 5,2% średnio w latach 2001–2005. W przedsiębiorstwach o liczbie pracujących powyżej 9 osób w ubiegłym roku produkcja zwiększyła się o 9,8%, przy wzroście wydajności pracy o 6,7% i przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto o 8,9%. W głównych sektorach przemysłu najbardziej zwiększyła się sprzedaż w przedsiębiorstwach produkujących głównie dobra konsumpcyjne trwałe (o około 18%) i inwestycyjne (o około 17%).

O skali przyrostu produkcji przemysłowej decydował eksport i duża chłonność rynku wewnętrznego, a czynnikiem zwiększającym konkurencyjność dostaw były korzystne zmiany strukturalne. Poziom produkcji działów i grup uznawanych za nośniki postępu technicznego był o około 14% wyższy niż przed rokiem, a jej udział w całej produkcji przedsiębiorstw przemysłowych przekroczył 16%.

W 2007 r. tempo wzrostu produkcji budowlano-montażowej w przedsiębiorstwach o liczbie pracujących powyżej 9 osób osiągnęło 16,7%, przy wzroście wydajności pracy o 6% i przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto aż o 15,5%. W 2006 r. produkcja ta zwiększyła się o 13,7%, a w latach 2001–2005 notowano jej spadek wynoszący średnio w roku 2,3%. Wskaźnik opłacenia przyrostu wydajności pracy przyrostem średniej płacy był jeszcze bardziej niekorzystny niż w przemyśle. O ile w ubiegłym roku w przemyśle wyniósł 1,4, to w budownictwie aż 2,5, co spowodowało gwałtowny wzrost jednostkowych kosztów pracy. Wzrost sprzedaży obserwowano we wszystkich grupach przedsiębiorstw budowlanych, największy (30,6%) w firmach zajmujących się przygotowaniem terenu pod budowę, ale i tam tempo wzrostu płac wyprzedzało znacznie tempo wzrostu wydajności pracy.

Umocniły się pozytywne tendencje w budownictwie mieszkaniowym. Do użytku oddano 134 tys. mieszkań, a więc znacznie więcej niż średnio w poprzednich 15 latach, z wyjątkiem 2003 r. O zainteresowaniu tą formą budownictwa świadczy zwiększenie, w porównaniu z 2006 r., o 34,2% liczby mieszkań, których budowę rozpoczęto i o 47,1%, na budowę których wydano pozwolenia. Przedsiębiorstwa przemysłowe i budowlane za największe bariery w prowadzeniu działalności uważały niedobór wykwalifikowanych pracowników i rosnące koszty zatrudnienia.

Przyspieszenie popytu konsumpcyjnego znalazło odzwierciedlenie w sprzedaży detalicznej, która w 2007 r., w przedsiębiorstwach o liczbie pracujących powyżej 9 osób zwiększyła się (w cenach stałych) o 14%, wobec 11,9% w 2006 r. i 1,5% w 2005 r. Szczególnie dynamicznie (o 36,4%) wzrosła sprzedaż samochodów

i sprzętu motoryzacyjnego a także mebli, sprzętu radiowo-telewizyjnego i gospodarstwa domowego (o 23%).

Globalna produkcja rolnicza zwiększyła się (według wstępnych szacunków) o 6,0% wobec spadku o 1,2% w 2006 r. i 4,2% w 2005 r. Korzystne na ogół warunki atmosferyczne zdecydowały o wyższej o 9,2%, niż przed rokiem, produkcji roślinnej. Wzrosła również (o 2,9%) produkcja zwierzęca. Na wzrost produkcji roślinnej wpłynęło znaczne zwiększenie zbiorów większości upraw, w tym zwłaszcza zbóż (o 24,6%), rzepaku i rzepiku (o 28,7%), ziemniaków (o 31,3%) i warzyw gruntowych (o 13,1%). Niższe (o 53,3%), na skutek przymrozków w okresie kwitnienia, były zbiory owoców z drzew.

Na rynku rolnym większość podstawowych produktów pochodzenia roślinnego, drób oraz mleko były znacznie droższe niż w 2006 r. Obniżyły się natomiast ceny trzody chlewnej, prosiąt i bydła. Kolejny rok korzystnie kształtowały się relacje cen produktów rolnych sprzedawanych przez rolników do cen towarów i usług przez nich nabywanych. Wskaźnik „nożyc cen" wyniósł 106,5, podczas gdy w 2006 r. 102, a w 2005 r. 96. Pogorszenie opłacalności chowu trzody chlewnej spowodowało wzmożoną jej wyprzedaż i redukcję pogłowia, którego stan w ciągu roku obniżył się o 6,3%.

Wzrasta otwartość polskiej gospodarki

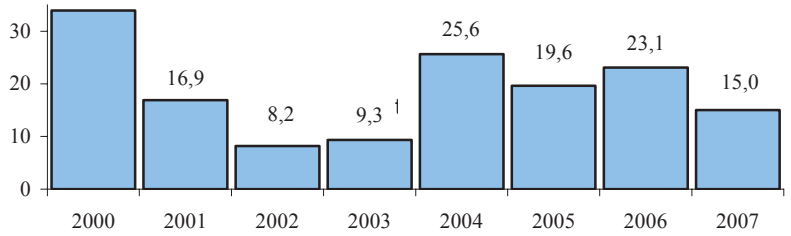
Przez kolejny już rok utrzymywało się dwucyfrowe tempo wymiany handlowej z zagranicą, świadczące o wzrastającym stopniu otwartości gospodarki. Stopień ten, wyrażony relacją obrotów handlowych (eksportu i importu dóbr i usług) do PKB, wynosił w 1995 r. 44%. W następnych latach dynamicznie rosnące transakcje zagraniczne poprawiły tę relację do 69% w 2003 r. i 85% w 2007 r. Tym samym Polska przekroczyła średnią UE-27, sięgającą w 2007 r. 80%. Można jednak zauważyć, że import towarów rośnie szybciej niż eksport. Zjawisko to, choć widoczne od 2006 r., ostatnio przybiera na sile i wpływa na pogarszanie się salda wymiany. Poprzednio (od 2000 r. do 2005 r.) wzrost eksportu był wyższy niż importu.

W 2007 r. wartość eksportu (w ujęciu rzeczowym) przekroczyła po raz pierwszy 100 mld euro, zwiększyła się w porównaniu z poprzednim rokiem o 15%. W 2006 r. wzrost wyniósł 23,1%, a w latach 2001–2005 średnio w roku 15,8%.

Import w ubiegłym roku osiągnął prawie 119 mld euro, wzrastając o 17,8%, wobec 24,2% w 2006 r. i 8,9% średniorocznie w poprzednich 5 latach. Ujemne saldo towarowe (17,6 mld euro) było o 36,7% wyższe niż przed rokiem i w relacji do obrotów stanowiło 16%, wobec 6,8% w 2006 r. i 6,4% w 2005 r., co świadczy o powiększaniu się nierównowagi w obrotach. Dostawy kierowano głównie do krajów UE,

Rysunek 7

Wzrost eksportu liczonego w euro
(rok poprzedni = 100)



Źródło: GUS.

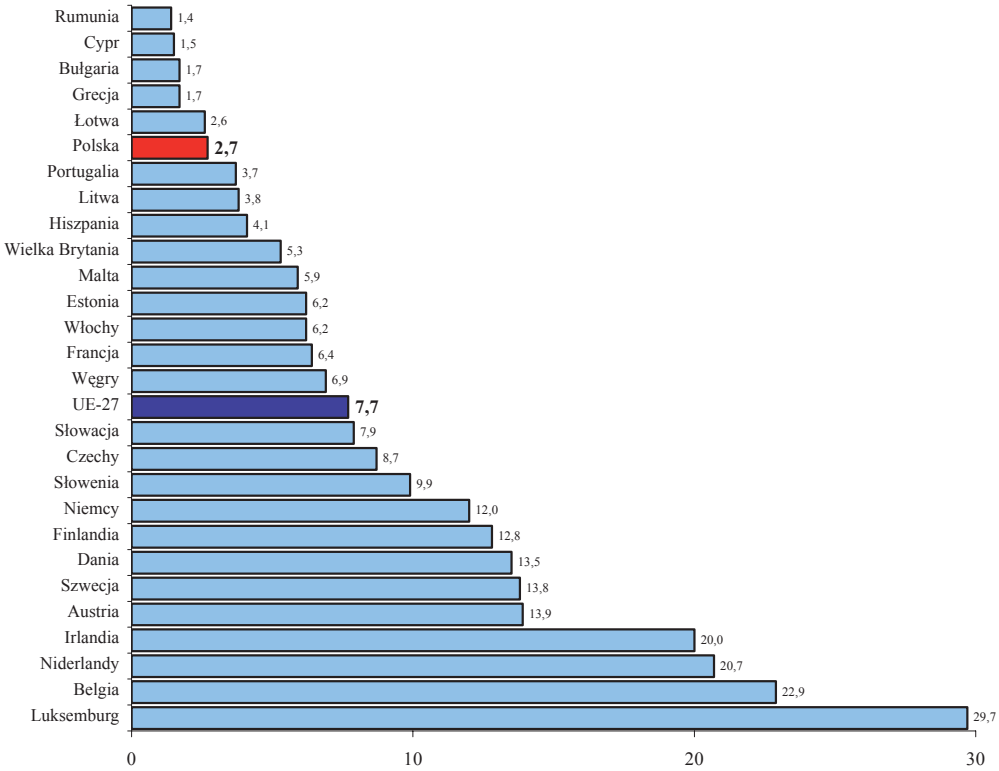
których udział w ogólnym naszym eksporcie jednak powoli maleje. O ile w 2006 r. stanowił on 79%, to w 2007 r. 78,7%. Największymi odbiorcami polskich towarów były Niemcy (25,8% całego eksportu), Włochy (6,8%), Francja (6%) i Wielka Brytania (5,9%). Zwraca uwagę bardzo wysoki wzrost eksportu do krajów Europy Środkowo-Wschodniej (24,2%), w tym do Rosji (25,2%) i na Ukrainę (27,5%), wynikający z dynamicznego rozwoju tych gospodarek i perspektywy poprawy koniunktury. Po stronie importu, z udziałem prawie 64%, głównym partnerem Polski była również UE, ale tylko jeden z trzech największych dostawców należał do tych krajów. Pierwszą pozycję zajmowały Niemcy (23,9% całego naszego importu), drugą Rosja (8,8%), a na trzecią wysunęły się Chiny (7,2%), wyprzedzając Włochy (6,8%). Pod względem tempa przyrostu importu (38%) bezkonkurencyjne były Chiny.

W strukturze rozdysponowania importu wiodącą rolę, od wielu lat, odgrywa import zaopatrzeniowy (zużycie pośrednie) sięgający w 2007 r. ok. 64% całości importu, zaś udział importu inwestycyjnego wynosił 17%, a konsumpcyjnego 19%. Oznacza to, że zdecydowana większość sprowadzanych towarów służy celom produkcyjnym. Największą dynamiką odznaczał się import inwestycyjny, który w ubiegłym roku zwiększył się o jedną piątą.

Obroty handlowe ze wszystkimi grupami krajów realizowano w warunkach korzystnego układu cen. W 2007 r. ceny transakcyjne towarów eksportowanych były o 2,6% wyższe niż rok wcześniej, a importowanych o 0,5%. W rezultacie wskaźnik *terms of trade* wyniósł 102,1 (w 2006 r. – 99,7). Najkorzystniejsze relacje cen odnotowano w obrotach z krajami rozwijającymi się (111,9) oraz Europy Środkowo-Wschodniej (101,2). W wymianie z krajami UE wskaźnik *terms of trade* osiągnął 100,7.

Rysunek 8

Eksport towarów na 1 mieszkańca w krajach UE w 2007 r. (w tys. euro)



Źródło: Eurostat.

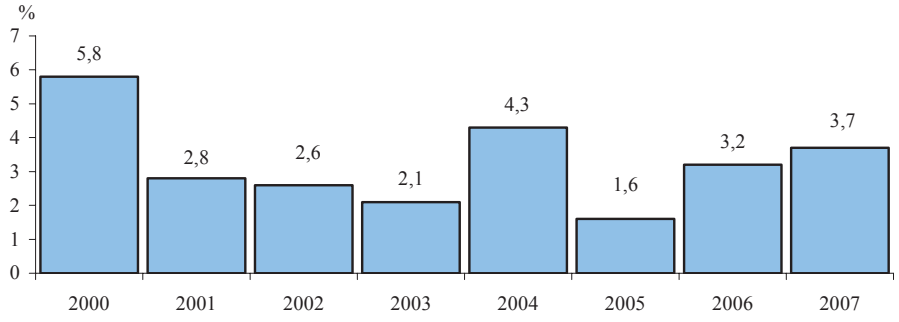
Mimo niewątpliwych – w ostatnich latach – sukcesów w wymianie handlowej z zagranicą poziom eksportu i importu pozostaje bardzo niski, a struktura obrotów znacznie odbiega od obserwowanej w krajach rozwiniętych. W 2006 r. udział naszego kraju w światowym eksporcie wynosił 1%, a w imporcie 1,1%, przy udziale PKB sięgającym 0,7%. Podkreślić jednak należy, że jeszcze w 2000 r. relacja polskiego eksportu do globalnego stanowiła zaledwie 0,5%, a importu 0,8%. W 2007 r. wartość eksportu na jednego mieszkańca osiągnęła 2,7 tys. euro i była wielokrotnie niższa niż w zdecydowanej większości krajów UE. Tak np. średnio w Unii w 2007 r. wynosiła 7,7 tys. euro, w tym na Węgrzech 6,9 tys. euro, w Słowacji 7,9 tys. euro, w Czechach 8,7 tys. euro, w Słowenii 9,9 tys. euro.

Bardzo niski – mimo wyraźnych tendencji wzrostowych – był w dalszym ciągu udział towarów wysokiej techniki w ogólnych obrotach. Po stronie eksportu wynosił on 5,6%, a importu 14,1%, natomiast w krajach UE w ostatnich latach oscylował wokół 20%.

Nieznacznie niższą od danych rzeczowych dynamikę handlu zagranicznego zarejestrowała statystyka płatnicza. W 2007 r. wpływy z eksportu, zrealizowane w euro, wzrosły o 14,9%, a wypłaty za import o 17,3%. Ujemne saldo obrotów towarowych wyniosło 8,7 mld euro i było o 56% wyższe niż w 2006 r. Tak znaczne pogłębienie nierównowagi w płatnościach towarowych miało decydujący wpływ na ogólny deficyt obrotów płatniczych. Powiększyło go jeszcze ujemne saldo dochodów (wysokie wypłaty zysków inwestorom zagranicznym z tytułu dochodów z zaangażowanego kapitału). Pozytywnie natomiast na rachunek bieżący, podobnie jak w latach poprzednich, oddziaływał napływ środków w ramach transferów (zarówno z funduszów UE, jak i przekazów prywatnych) oraz nadwyżka przychodów z usług nad ich rozchodami. Deficyt w obrotach bieżących zwiększył się z 8,8 mld euro w grudniu 2006 r. do 11,3 mld euro w grudniu 2007 r., a jego relacja do PKB wzrosła w ciągu roku z 3,2% do 3,7%, ale pozostała na bezpiecznym poziomie, tym bardziej że deficyt z nadwyżką sfinansowany został dodatnim saldem inwestycji bezpośrednich, których przepływy nie cechują gwałtowne wahania, jak w wypadku inwestycji portfelowych.

Rysunek 9

Relacja deficytu na rachunku bieżącym do PKB



Źródło: NBP i GUS.

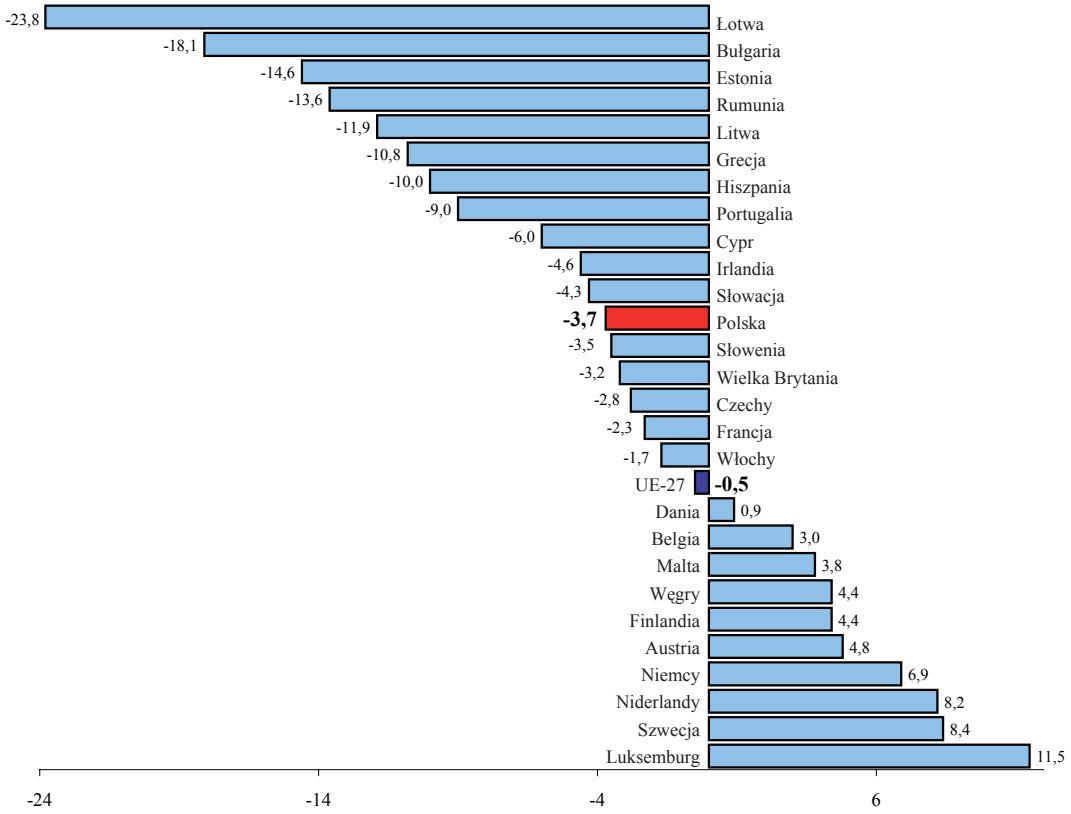
Nierównowaga na rachunku bieżącym jest w Polsce znacznie mniejsza niż w wielu krajach członkowskich UE. Na przykład na Łotwie, w stosunku do PKB, wynosiła 23,8%, w Bułgarii 18,1%, w Estonii 14,6%, w Rumunii 13,6%,

na Litwie 11,9%. Korzystnie kształtują się u nas także inne wskaźniki ostrzegawcze służące do oceny nierównowagi zewnętrznej. Przykładowo wskaźnik pokrycia importu towarów i usług aktywami rezerwowymi wskazywał w końcu roku na możliwość sfinansowania importu rezerwami przez 4 miesiące, wobec 3,9 miesięcy w 2006 r.

Z punktu oceny płynności międzynarodowej w dalszym ciągu bezpieczny poziom zachowała relacja krótkoterminowego zadłużenia zagranicznego do oficjalnych aktywów rezerwowych. W końcu września 2007 r. wynosiła ona 87%. Dla innych krajów naszego rejonu wahała się od 64% (Czechy), przez 83% (Węgry),

Rysunek 10

Saldo na rachunku bieżącym w relacji do PKB w krajach UE w 2007 r.



Źródło: Eurostat.

do 107% (Słowacja). W porównaniu z 2006 r. relacja ta w Polsce pogorszyła się jednak o 20 punktów procentowych. Na poziom tego zadłużenia i możliwości jego obsługi z uwagą patrzą inwestorzy zagraniczni.

Polskie długi rosną

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na ogólny poziom i przyrost zadłużenia zagranicznego naszego kraju, które w istotny sposób wpływają na stabilność makroekonomiczną gospodarki i jej zdolności rozwojowe. Jak wynika z danych NBP, zadłużenie to w końcu września 2007 r. przekroczyło 144 mld euro, przy czym dług sektora rządowego i samorządowego wyniósł 52 mld euro, sektora pozarządowego i pozabankowego (utożsamianego z przedsiębiorstwami) – 66 mld euro, a sektora bankowego – 24 mld euro. Prawie 3 mld euro stanowiły zobowiązania NBP. Jaki był przyrost długu i jego struktura w ostatnim roku? Otóż biorąc pod uwagę stan na koniec grudnia 2006 r., dług zagraniczny całego kraju wzrósł o 16 mld euro, tj. o 12,4%, na co wpłynęło głównie szybko powiększające się zadłużenie przedsiębiorstw, jak i sektora bankowego. Zobowiązania przedsiębiorstw zwiększyły się o ponad 7 mld euro (o 12,7%), natomiast sektora bankowego o 6,5 mld euro (aż o 37%). Sektor rządowy i samorządowy zadłużony był na kwotę o 0,3 mld euro wyższą niż przed rokiem (wzrost o 0,6%).

W ciągu prawie siedmiu lat (od końca 2000 r. do III kwartału 2007 r.) zadłużenie zagraniczne zwiększyło się prawie dwukrotnie. Charakterystyczny jest przy tym znacząco wyższy wzrost zadłużenia sektora prywatnego (sektor przedsiębiorstw i sektor bankowy) niż państwowego (sektor rządowy i samorządowy oraz NBP). W rezultacie udział zadłużenia sektora prywatnego w ogólnym zadłużeniu kraju zwiększył się do 62% (w końcu 2000 r. stanowił 52%). Najbardziej z możliwości kredytowych skorzystały w tym czasie przedsiębiorstwa, a przede wszystkim sektor bankowy, którego długi wzrosły 3,7-krotnie. Zadłużanie się banków to między innymi efekt boomu na kredyty hipoteczne i brak środków na rodzimym rynku. Przy analizie kredytów należy też pamiętać o umacnianiu się złotego (trzeba pożyczać znacznie więcej euro i dolarów niż w poprzednich latach, by dysponować tą samą kwotą złotych).

Na zadłużenie sektora publicznego składały się prawie w całości długoterminowe papiery dłużne oraz długoterminowe kredyty i pożyczki. Papiery dłużne to pożyczki obligacyjne, plasowane na międzynarodowych rynkach finansowych oraz obligacje emitowane na krajowym rynku, nabyte przez nierezydentów. Natomiast kredyty stanowią zobowiązania zarówno wobec wierzycieli z Klubu Paryskiego (zrestrukturyzowane zadłużenie pochodzące z lat siedemdziesiątych XX wieku), jak i kredyty zaciągnięte w latach późniejszych. Kredyty te przeznaczane są między

innymi na finansowanie inwestycji i restrukturyzację niektórych gałęzi przemysłu. Od wielu lat obserwowana jest zmiana struktury zadłużenia rządu, polegająca na systematycznym zmniejszaniu się udziału kredytów i wzroście udziałów dłużnych papierów wartościowych.

Dużą część zadłużenia przedsiębiorstw (prawie 33%) stanowiły kredyty i pożyczki zaciągnięte w zagranicznych bankach. Ich łączna wartość w końcu września 2007 r. wyniosła 22 mld euro i była 1,7-krotnie wyższa niż w grudniu 2000 r. Świadczy to, że nasi przedsiębiorcy nie traktują poważnie ewentualności spadku zaufania do złotego, silnego jego osłabienia i zawirowań na rynku walutowym. Do zadłużania się w zagranicznych bankach zachęcają także niższe ceny kredytów i ułatwienia proceduralne (ocena zdolności kredytowej uwzględnia powiązania kapitałowe filii zagranicznych z firmami macierzystymi).

Prawie 30 mld euro kredytów udzielili przedsiębiorcom inwestorzy bezpośredni, czyli zagraniczni właściciele („spółki matki"). Ta kwota jest dla pożyczkobiorców najbardziej bezpieczna, bo w razie osłabienia koniunktury właściciel nie będzie żądał natychmiastowej spłaty kredytu od „spółki córki", nie chcąc narażać jej na bankructwo. W ubiegłym roku wzrost takich zobowiązań wyniósł 25%, a w ciągu ostatnich siedmiu lat prawie 400%.

Udział kredytów inwestorów bezpośrednich w całym zadłużeniu sektora przedsiębiorstw stanowi już 46%, a w relacji do ogólnego zadłużenia kraju – 20,7%. W związku z tym, że jedna trzecia zadłużenia sektora przedsiębiorstw przypada na 89 największych kredytobiorców, to znacząca część zadłużenia koncentruje się w rękach nielicznej grupy podmiotów, które ze względu na swoją pozycję rynkową (niektóre z nich posiadają udziałowców zagranicznych), mają ułatwiony dostęp do tych rynków finansowych.

Ponad 10 mld euro stanowiły pozyskane przez firmy kredyty handlowe, będące efektem odroczenia płatności. Ich wartość w ostatnich latach często oscylowała wokół tej kwoty. Z kolei długoterminowe obligacje polskich przedsiębiorstw, znajdujące się w posiadaniu zagranicznych inwestorów portfelowych, wynosiły zaledwie 2,3 mld euro, stanowiąc 3,5% całego zadłużenia przedsiębiorstw.

W porównaniu z PKB cały dług zagraniczny Polski wynosił około 47%, wobec 37% w 2000 r. Jest to relacja nadal bezpieczna, tym bardziej że korzystna jest struktura naszego zadłużenia. Dług krótkoterminowy, tj. taki, który należy spłacić w ciągu roku, wyniósł w końcu września ubiegłego roku 36 mld euro (25% całego zadłużenia zagranicznego), a długoterminowy – 108 mld euro (75%). Dla porównania relacja długu krótkoterminowego do ogólnego zadłużenia na Węgrzech wynosiła 14%, w Czechach 31%, a w Słowacji 39%.

Najwięcej (dwie trzecie) krótkoterminowych długów zaciągnęły przedsiębiorstwa. Wynika to z tego, że duży udział w ich zadłużeniu mają kredyty handlowe,

a one udzielane są w ramach cyklu produkcyjno-handlowego, wynoszącego zwykle 3-6 miesięcy. Podkreślić jednak należy, że w ostatnich latach przyrost zadłużenia krótkoterminowego znacznie przyspieszył. W końcu III kwartału 2007 r., w porównaniu ze stanem w grudniu 2000 r., zadłużenie to wzrosło 3,5 krotnie, podczas gdy długoterminowe – 1,7 krotnie.

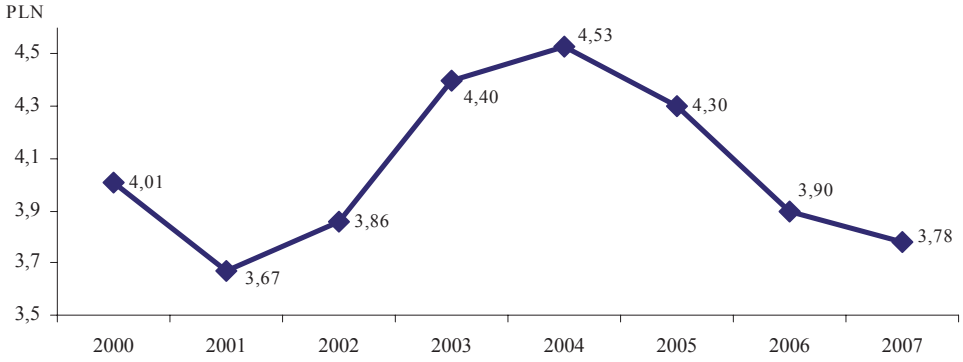
Obsługa zadłużenia zagranicznego, chociaż jest olbrzymim obciążeniem dla gospodarki, nie zagraża jej stabilności. W 2007 r. na spłatę rat i odsetek od zaciągniętych kredytów i pożyczek trzeba było przeznaczyć około 40 mld euro. W odniesieniu do PKB stanowiło to prawie 13%, a w relacji do wpływów z eksportu towarów i usług – 32%. Znacząca część środków na obsługę zadłużenia zagranicznego pochodzi z wykorzystania nowych kredytów.

Dalsza aprecjacja złotego

Przez kolejny rok nasza waluta umacniała się zarówno w stosunku do dolara, jak i euro. Licząc na podstawie średniorocznego kursu, w 2007 r. złoty w stosunku do dolara zyskał na wartości 10,8%, a do euro 2,9%.

Rysunek 11

Średni roczny kurs PLN do EUR



Źródło: NBP.

Zmiany kursu złotego były determinowane czynnikami krajowymi i globalnymi. Na jego umacnianie się wpływ miały: wysoki wzrost PKB, dobre wyniki budżetu, napływ inwestycji bezpośrednich, środki pomocowe UE, transfery osób pracujących zagranicą, powiększenie się dysparytetu nominalnych stóp procentowych (wzrost

stóp procentowych w Polsce, przy stabilizacji ich w Europejskim Banku Centralnym i spadku w Stanach Zjednoczonych). Na osłabienie złotego oddziaływała głównie globalna awersja do ryzyka, związanego z zaburzeniami na międzynarodowych rynkach finansowych. Natomiast wydarzenia polityczne w Polsce (w tym wynik wyborów) miały niewielki wpływ na wycenę złotego.

Coraz wyższa inflacja

Średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2007 r. wyniósł 2,5% i był wyższy niż w poprzednich dwóch latach (w 2006 r. – 1%, w 2005 r. – 2,1%). W grudniu, w porównaniu z grudniem 2006 r., dynamika cen osiągnęła 4%, przekraczając górną granicę przedziału celu inflacyjnego, określonego przez Radę Polityki Pieniężnej (3,5%). Najbliższe miesiące mogą przynieść jeszcze silniejszy impuls inflacyjny, a jednym z istotnych, kreujących go czynników – poza sytuacją na światowym rynku paliw i drożejącymi produktami żywnościowymi[1] – może być wysoki popyt wewnętrzny, w warunkach szybko rosnących dochodów gospodarstw domowych. Szczególnie groźne stanie się dalsze pogorszenie relacji między wzrostem wynagrodzeń, a wzrostem wydajności pracy, tworzące presję kosztową. Zjawisko szybszego wzrostu przeciętnych wynagrodzeń niż wydajności pracy (według badań NBP dotyczyło to jednej trzeciej firm), a wywołane pogłębiającymi się niedoborami na rynku pracy, obserwujemy od końca 2005 r. W poprzednich latach wzrost płac nie nadążał za wzrostem wydajności pracy, co powodowało spadek jednostkowych kosztów pracy.

W 2007 r. wzrost przeciętnych nominalnych wynagrodzeń brutto w gospodarce narodowej wyniósł 11,3%, znacznie przewyższając tempo przyrostu wydajności pracy (3,5%). Z tego to między innymi powodu niepokojąco rosła podaż pieniądza wyrażona miernikiem M3. W grudniu ubiegłego roku była ona wyższa niż w grudniu 2006 r. o 13,1%. Wzrostu tego nie można oczywiście łączyć tylko z przejawiającymi się napięciami inflacyjnymi. Jest on bowiem pochodną między innymi także wzrostu gospodarczego i obsługi zwiększonych transferów zagranicznych. Na przyspieszony – szczególnie w ostatnich czterech miesiącach ubiegłego roku – ogólny wzrost cen wpłynęły głównie zwyżki cen artykułów żywnościowych. Wysokie ceny tych artykułów (w grudniu 2007 r. o prawie 8% wyższe niż rok wcześniej) wynikały w dużej mierze z rosnącego popytu wewnętrznego i eksportu stymulowanego przez szybko drożejące surowce rolne i produkty spożywcze na rynkach światowych (zboża, mleko), obniżenia się produkcji i podaży krajowych

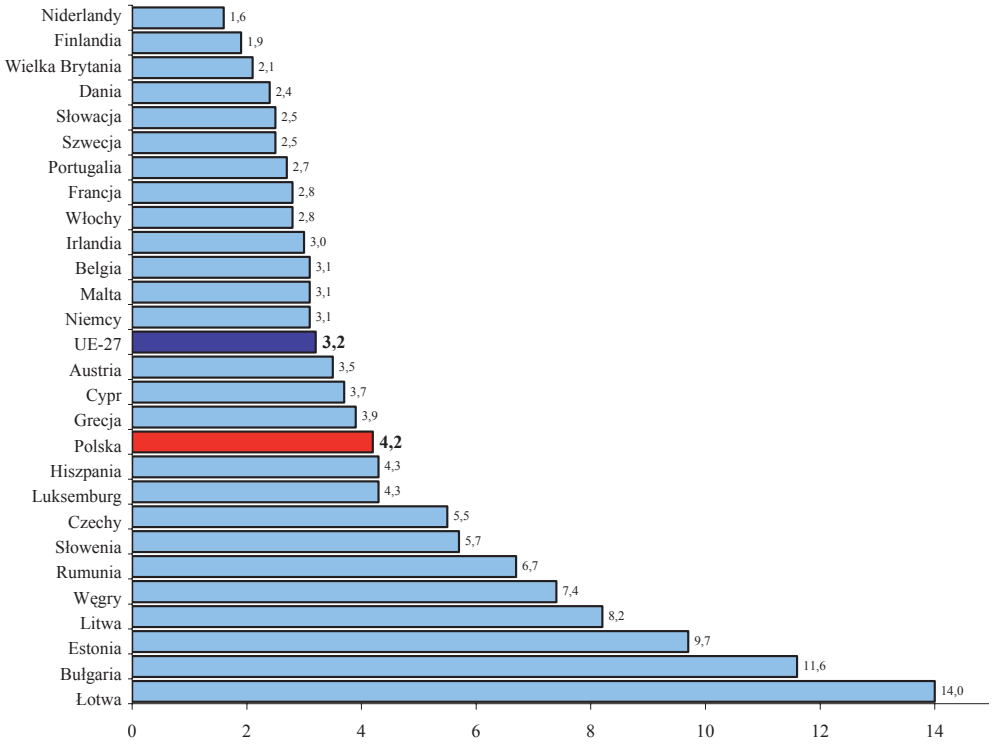
[1] Udział wydatków przeznaczanych przez gospodarstwa domowe na żywność w strukturze ogólnych wydatków wynosi ok. 27 %, co w wypadku istotniejszych zmian cen produktów spożywczych ma znaczący wpływ na stopę inflacji.

surowców rolniczych (owoce, drób, wieprzowina) oraz ze zwiększających się pozasurowcowych kosztów produkcji żywności w Polsce (paliwa, koszty osobowe). W ciągu dwunastu miesięcy zdrożały również znacznie usługi transportowe (o 8,9%), napoje alkoholowe i wyroby tytoniowe (o 5,4%) oraz towary i usługi związane z utrzymaniem i wyposażeniem mieszkania (o 3,9%).

W innych krajach wzrost cen żywności był bardzo zróżnicowany. Najwyższy obserwowało się w Bułgarii (14%), na Łotwie (13%) i Litwie (11%). Najwolniejszy zaś w Niderlandach, Szwecji i Francji, gdzie nie przekraczał 2%.

Rysunek 12

Zharmonizowany wskaźnik cen konsumpcyjnych w krajach UE w grudniu 2007 r. (wzrost w % w ujęciu rocznym)



Źródło: Eurostat.

Antyinflacyjnie oddziaływały przede wszystkim: wzrastająca konkurencja na krajowym rynku, w tym towarów importowanych z krajów o niskich kosztach wytwarzania, silny złoty oraz wzrost skłonności do oszczędzania. O tym ostatnim świadczył między innymi dynamiczny przyrost zasobów finansowych gospodarstw domowych (złotowych i dewizowych lokat oszczędnościowych, pieniądza gotówkowego, aktywów funduszy inwestycyjnych, obligacji i bonów skarbowych, akcji, zakładów ubezpieczeń na życie). Ogólna kwota tych zasobów wyniosła w końcu grudnia ubiegłego roku 612 mld zł i była nominalnie o 16,2% wyższa niż rok wcześniej, a uwzględniając w tym okresie wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych – realnie o 11,7%.

Inflacja w Polsce przekracza obecnie średni poziom UE i od maja 2007 r. nie jest uwzględniana przy obliczaniu wartości referencyjnej dla krajów członkowskich. Nadal jednak spełniamy kryterium inflacyjne określone traktatem z Maastricht, będące jednym z warunków uczestniczenia w strefie euro. Wysoka inflacja oraz duże prawdopodobieństwo jej dalszego wzrostu spowodowały, że w 2007 r. Rada Polityki Pieniężnej dokonała kilkukrotnej podwyżki stóp procentowych (łącznie o 1 punkt procentowy). Podstawowa stopa procentowa operacji otwartego rynku (referencyjna), za pomocą której NBP oddziałuje na oprocentowanie kredytów i depozytów w bankach komercyjnych, wyniosła w końcu 2007 r. 5%, wobec 4% w 2006 r. i 4,5% w 2005 r. Na decyzje o podwyżce stóp procentowych wpływ miał także nieobserwowany dotychczas boom kredytowy i to zarówno na kredyty hipoteczne (udzielane na cele budownictwa mieszkaniowego i gospodarczego), jak i konsumpcyjne. Te ostatnie wywierają szczególną presję inflacyjną. W końcu 2007 r. wartość kredytów zaciągniętych przez gospodarstwa domowe osiągnęła 260 mld zł i była o 38% wyższa niż przed rokiem. W tym czasie depozyty przekroczyły 263 mld zł, zwiększając się o 10,6%.

Napięcia na rynku pracy

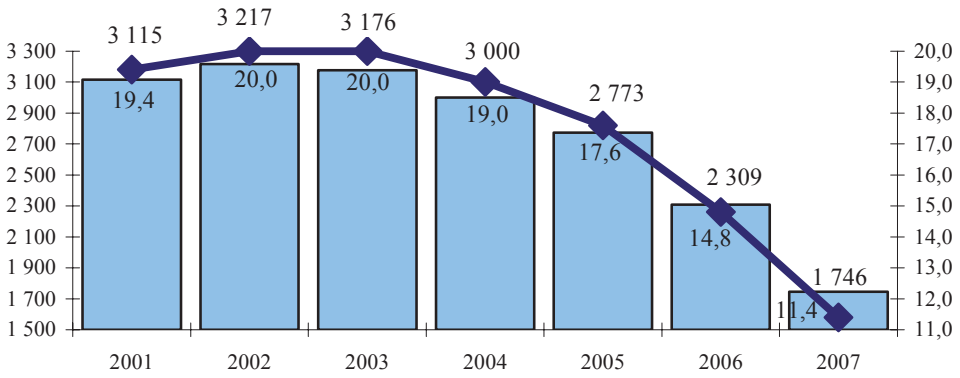
Od drugiego kwartału 2003 r. obserwuje się systematyczny wzrost popytu na pracę i wzrost liczby pracujących w gospodarce narodowej. Szczególnie szybko zwiększa się zatrudnienie w usługach i w przemyśle. Przyrost nowych miejsc pracy (w latach 2005–2007 ponad 1,3 mln), przy dużej emigracji zarobkowej[2],

[2] Według szacunków GUS w końcu 2006 r. liczba Polaków przebywających czasowo, powyżej dwóch miesięcy, za granicą wynosiła prawie 2 mln wobec 1 mln pod koniec 2004 r. Dane te nie obejmują sezonowej emigracji, która ze względu na czas trwania – najczęściej do 3 miesięcy – w większości krajów UE podlega uproszczonym procedurom formalno-prawnym lub w ogóle nie jest rejestrowana. Najwięcej emigrantów przebywa czasowo w Wielkiej Brytanii (ok. 0,6 mln) i w Niemczech (ok. 0,5 mln). Badanie rynku pracy w województwie mazowieckim, przeprowadzone przez NBP w maju 2007 r. wskazuje, że oferta pracy za średnie miesięczne wynagrodzenie netto rzędu 3 tys. zł. skłoniłaby gros bezrobotnych do

decyduje o spadku bezrobocia rejestrowanego, którego stopa w końcu grudnia 2007 r. wyniosła 11,4%, wobec 14,8% przed rokiem.

Rysunek 13

Liczba zarejestrowanych bezrobotnych i stopa bezrobocia (w końcu roku)



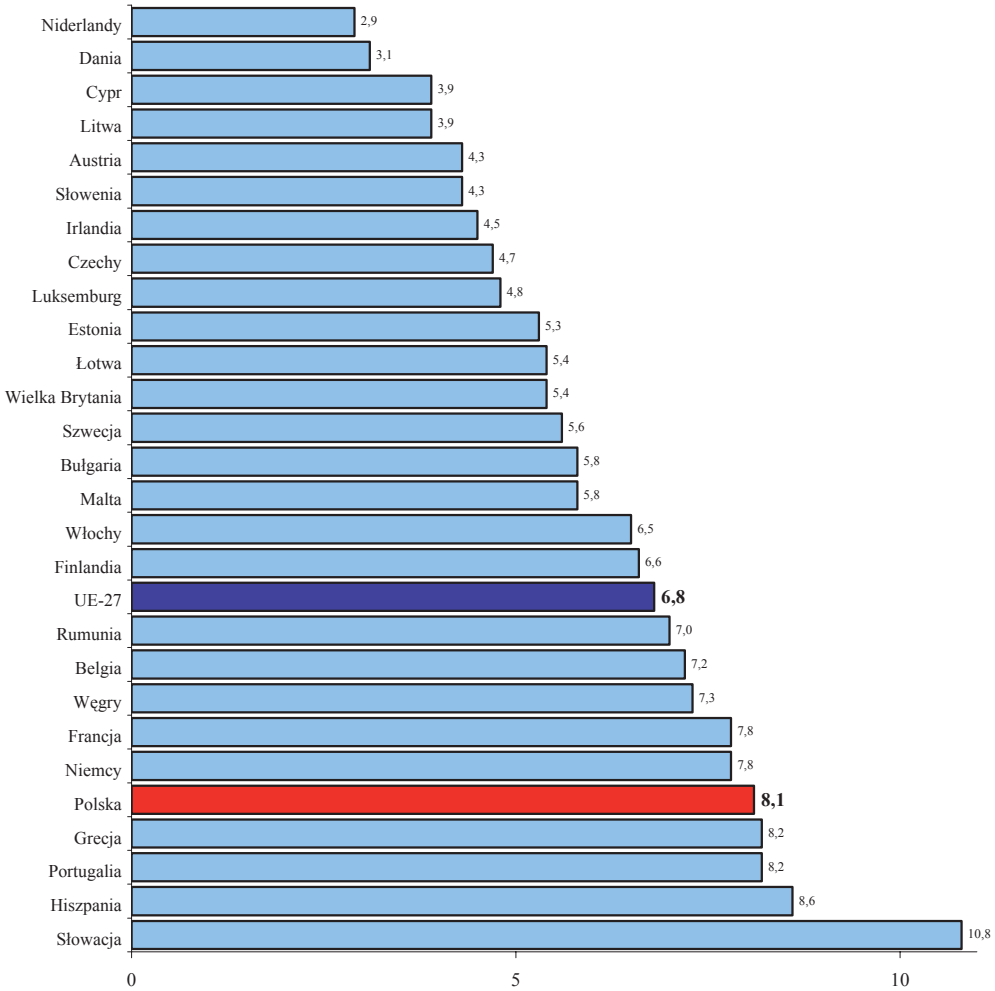
Źródło: GUS.

Już w dziesięciu dużych polskich miastach bezrobocie spadło poniżej tzw. naturalnego wskaźnika, za który uważa się poziom 4-5%, a który pomaga zachować równowagę na rynku pracy. Bez zatrudnienia pozostaje tam mniejszy odsetek ludności niż w wielu stolicach zachodniej Europy. Nie wszędzie jednak udało się rozwiązać problem bezrobocia. Na ogólną liczbę 379 powiatów, w 73 pracy poszukiwało ponad 20% osób aktywnych zawodowo, a w 5 ponad 30%. Łącznie w całym kraju liczba bezrobotnych przekroczyła w końcu roku 1,7 mln, z czego zdecydowana większość (63%) to długotrwale bezrobotni o niskich kwalifikacjach, mało przydatni dla rynku pracy. Niedopasowanie struktury zawodowej i kwalifikacyjnej do potrzeb pracodawców pogłębiają procesy migracyjne, niska mobilność międzyregionalna i słaba efektywność systemu kształcenia zawodowego i ustawicznego. Mimo to Polska stała się krajem, w którym poprawa na rynku pracy następuje najszybciej wśród krajów europejskich.

pozostania w kraju. Chęć podjęcia pracy za tę kwotę wyraziło ponad 88 % respondentów w powiatach o najniższej stopie bezrobocia.

Rysunek 14

Zharmonizowana stopa bezrobocia w krajach UE w grudniu 2007 r.



Źródło: Eurostat.

W porównaniu ze stanem w końcu lat 2002–2003 (okres największego bezrobocia) liczba bezrobotnych w naszym kraju zmalała prawie o połowę, a stopa bezrobocia o 8,6 punktu procentowego. Zharmonizowana stopa bezrobocia (wyliczana według metodologii Eurostatu) wyniosła 8,1% i była niższa niż bezrobocia rejestrowanego,

co pozwoliło nam wyprzedzić nie tylko Słowację, ale także Hiszpanię, Portugalię i Grecję. Jednocześnie coraz więcej firm sygnalizuje problemy ze znalezieniem pracowników o odpowiednich kwalifikacjach. Według badań przeprowadzonych przez NBP, GUS oraz Polską Konfederację Pracodawców Prywatnych w budownictwie niedobór wykwalifikowanych pracowników deklaruje ponad 60% pracodawców, natomiast w przemyśle jedna trzecia. Niedostosowanie podaży do popytu na pracę powoduje, że gwałtownie wzrasta liczba niewykorzystanych ofert zatrudnienia zgłaszanych do urzędów pracy. W grudniu 2007 r. liczba takich ofert stanowiła 45% ogółu zgłoszeń i w ciągu dwunastu miesięcy wzrosła o ponad 75%.

Zaskakujące jest, że zwiększającej się liczbie pracujących i obniżającej stopie bezrobocia towarzyszy stagnacja liczby osób aktywnych zawodowo. W czwartym kwartale ubiegłego roku współczynnik aktywności zawodowej (liczony jako relacja ludności aktywnej zawodowo – pracującej i bezrobotnej – do ogólnej liczby ludności w wieku 15 lat i więcej) wyniósł tylko 54,1% i w ciągu dwunastu miesięcy nie poprawił się. Był on, obok Węgier, najniższy wśród krajów UE. Głównymi tego przyczynami są dezaktywizacja zawodowa, związana z nabywaniem praw do wcześniejszych świadczeń emerytalnych oraz emigracja zarobkowa. Niska aktywność zawodowa ogranicza podaż pracy, przyczyniając się do presji płacowej. Poza tym wcześniejsze emerytury kosztują finanse publiczne około 20 mld zł rocznie (1,9% PKB).

Wysokie potrzeby pożyczkowe budżetu państwa

Wysokie tempo wzrostu gospodarczego wpływało dynamizująco na dochody budżetu państwa, które w 2007 r. były o 19,4% wyższe niż w 2006 r. przy wydatkach wzrastających o 13,6%. Wzrost dochodów budżetowych był znacznie wyższy od wzrostu produktu krajowego brutto w cenach bieżących (9,7%), w wyniku czego relacja tych dochodów do PKB zwiększyła się z 18,6% w 2006 r. do 20,3% w 2007 r. Kolejny rok dynamicznie (o 17,9%) rosły dochody podatkowe (podatki pośrednie, podatek od osób prawnych i fizycznych). Elastyczność tych wydatków względem PKB wynosiła aż 1,845 (wobec 1,649 w 2006 r. i 1,585 w 2005 r.), to znaczy, że wzrostowi PKB o 1% towarzyszył wzrost dochodów budżetu państwa o 1,85%, podczas gdy w 2006 r. o 1,65%, a w 2005 r. o 1,59%. Oznacza to dalsze, ewidentne zwiększenie fiskalnych obciążeń gospodarki.

Poprawiła się relacja dochodów do wydatków. Dochody wystarczyły na sfinansowanie 93,3% wydatków, podczas gdy w 2006 r. relacja ta wyniosła 88,7%, a w 2005 r. – 86,4%. Efektem był mały deficyt (16,9 mld zł.), który w odniesieniu do PKB osiągnął najniższy w historii poziom 1,4%. Mogłoby to oznaczać, że sytuacja finansowa państwa jest bardzo dobra. Taka ocena jest jednak mylna.

Zwrócić bowiem należy uwagę na potrzeby pożyczkowe, tzn. kwotę pożyczek, które trzeba zaciągnąć, by sfinansować zaplanowane wydatki. Otóż kwotę tę, poza oficjalnym deficytem, określają także między innymi współfinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków UE, a przede wszystkim koszty reformy systemu emerytalnego. W ubiegłym roku te trzy pozycje stanowiły łącznie prawie 35 mld zł. Trzeba przy tym pamiętać, że były to kwoty netto, to znaczy bez uwzględnienia potrzeb wynikających ze spłaty krajowych pożyczek wcześniej zaciągniętych (wykup obligacji i bonów skarbowych), na które należy zaciągnąć nowe pożyczki (wyemitować papiery skarbowe). W rezultacie narastał państwowy dług publiczny, który w końcu 2007 r. sięgnął 530 mld zł zwiększając się w ciągu dwunastu miesięcy o około 25 mld zł, wobec 38,4 mld zł wzrostu w 2006 r. Olbrzymi jest jednocześnie ciężar kosztów obsługi długu. W 2007 r. przekroczyły one 27,5 mld zł, stanowiąc prawie 11% ogółu wydatków budżetowych i 2,4% wartości PKB. Gdyby nie konieczność spłat rat kapitałowych i odsetek od długu krajowego i zagranicznego notowalibyśmy w 2007 r. nie deficyt, a nadwyżkę budżetu państwa w wysokości około 11 mld zł.

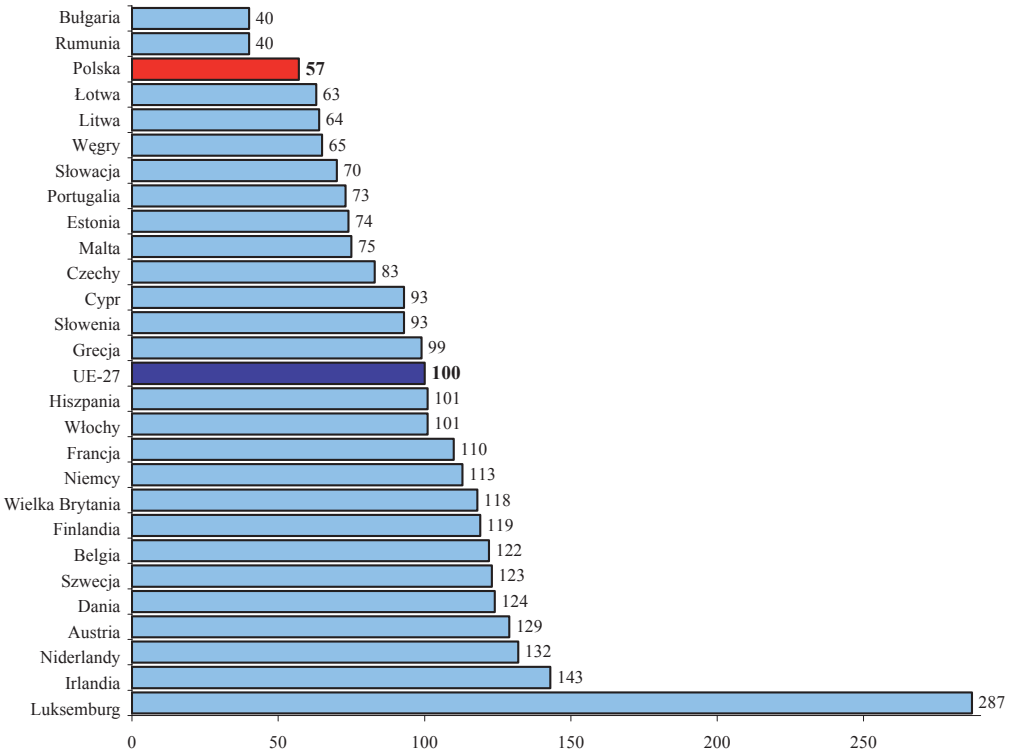
Na koszt obsługi długu oddziaływał wzrost oprocentowania bieżącego emitowanych obligacji i bonów skarbowych. NBP przeciwdziałając presji inflacyjnej, zmuszony był podnosić swoje stopy procentowe, co wpływało na wzrost stóp rynkowych i w konsekwencji na oprocentowanie skarbowych papierów wartościowych. Przeciętna ważona rentowność sprzedawanych na przetargach bonów skarbowych wzrosła z 4,26% w końcu grudnia 2006 r. do 5,88% w końcu grudnia 2007 r., a przeciętna rentowność obligacji pięcioletnich odpowiednio z 4,99% do 5,48%.

Lata 2008–2010

Najbliższe trzy lata będą okresem nadal wysokiej, chociaż nieco niższej niż dotychczas, a przy tym malejącej, dynamiki rozwoju polskiej gospodarki. W pełni realne jest jednak osiągnięcie tempa wzrostu PKB znacznie przekraczającego średnią unijną. W 2008 r. może on zwiększyć się o 5,5%, w 2009 r. o 5,2%, a w 2010 r. o 5%. Przy założeniu, że kraje członkowskie będą w tym okresie rozwijać się około dwukrotnie wolniej, pozwoli to na dalsze zmniejszenie dystansu ekonomicznego dzielącego nas od nich. Ocenia się, że w 2010 r. PKB przypadający na jednego mieszkańca, liczony parytetem siły nabywczej, wynieść może w Polsce prawie 17 tys. euro, stanowiąc około 60% średniej krajów UE-27, wobec około 57% w 2008 r.

Rysunek 15

PKB na 1 mieszkańca według parytetu siły nabywczej, 2008 r. – prognoza (EU-27 = 100)



Źródło: Eurostat, DG ECFIN.

Za podstawowy czynnik ryzyka realizacji tego scenariusza uważać należy duże prawdopodobieństwo niższej aktywności w gospodarce światowej, związane z zawirowaniami na amerykańskim rynku finansowym i skutkujące zwolnieniem rozwoju krajów strefy euro, a w konsekwencji ograniczeniem ich popytu importowego, między innymi na towary oferowane przez polskich eksporterów. Nie bez znaczenia pozostanie też silna presja inflacyjna wywołana wysokimi cenami ropy naftowej.

Według najnowszych prognoz Komisji Europejskiej, w państwach strefy euro wzrost PKB w 2008 r. wyniesie tylko 1,8%, wobec 2,2% szacowanych wcześniej.

Motorem napędowym polskiej gospodarki pozostanie popyt krajowy (zarówno inwestycyjny, jak i konsumpcyjny), którego średnie roczne tempo wzrostu, w latach 2008–2010, wyniesie 7,2% i podobnie jak w latach 2006–2007 przewyższy dynamikę PKB. Na kształtowanie się procesów inwestycyjnych wpływ wywrze między innymi ocena przez przedsiębiorców możliwości rozwojowych gospodarki. Ocena ta dotyczyć będzie realności utrzymania na dotychczasowym poziomie krajowego popytu konsumpcyjnego i skali przyszłej ekspansji eksportowej. Za niezwykle ważny czynnik wspomagający rozwój uważa się wykorzystanie nakładających się płatności unijnych z perspektyw finansowych lat 2004–2006 (zgodnie z regułą N+2) i 2007–2013. Szczególnym wyzwaniem stanie się realizacja nakładów na inwestycje infrastrukturalne, współfinansowane ze środków UE oraz związane z przygotowaniami do EURO 2012.

W latach 2008–2010 średnie roczne tempo wzrostu nakładów brutto na środki trwałe osiągnąć może około 13% (w 2008 r. – 16,5%, w 2009 r. – 12,5%, a w 2010 r. – 10%). Będzie ono 2,3-krotnie wyższe od przyrostu PKB, w wyniku czego w końcu dekady stopa inwestycji osiągnie rekordowy poziom – ponad 27%.

Średnie roczne tempo wzrostu spożycia indywidualnego w latach 2008–2010 wyniesie nieco ponad 5% (2008 r. – 5,5%; 2009 r. – 5%; 2010 r. – 4,7%). Poza dochodami gospodarstw domowych działającymi na własny rachunek, na spożycie to oddziaływać będzie przede wszystkim znacznie wyższy, niż uprzednio przewidywano, wzrost funduszu płac, wynikający z bardzo wysokiego przyrostu wynagrodzeń (średni roczny nominalny wzrost płac w gospodarce narodowej osiągnie 6,6%) oraz szybko powiększającej się liczby osób czynnych zawodowo (przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej przyrastać może rocznie o 1,7%).

Dodatkowym impulsem, wpływającym na wzrost konsumpcji, stanie się coroczna waloryzacja świadczeń emerytalno-rentowych, oparta na wskaźniku inflacji, powiększonym o 20% realnego przyrostu płac w gospodarce narodowej. Istotną rolę odegra również redukcja pozapłacowych kosztów pracy (klina podatkowego, będącego różnicą między całkowitymi kosztami pracy ponoszonymi przez pracodawców, a płacą netto, w relacji do całkowitych kosztów pracy), polegająca głównie na obniżeniu składki na ubezpieczenia rentowe i podatku dochodowego od osób fizycznych. Składka rentowa, opłacana uprzednio w połowie przez pracowników i pracodawców obniżona została w dwóch etapach. W pierwszym etapie, od 1 lipca 2007 r., zredukowano ją z 13% podstawy wymiaru do 10% i skorzystali na tym tylko pracownicy. W drugim etapie, od 1 stycznia 2008 r., obniżka dotyczyła zarówno części opłacanej przez pracownika (o dalsze 2 punkty procentowe), jak i pracodawcę (także o 2 punkty procentowe). W wyniku tych zmian ogólny wymiar składki zmalał do 6%, przy czym ubezpieczony płaci tylko 1,5%, a pracodawca 4,5%. Obowiązujące dotychczas stawki podatku dochodowego

od osób fizycznych w wysokości 19%, 30% i 40%, z dniem 1 stycznia 2009 r. zastąpione zostaną przez dwie stawki: 18% i 32%. Poza tym przywrócono już waloryzację (odmrożenie) progów podatkowych, zwiększono kwotę wolną od podatku, podwyższono koszty uzyskania przychodów, powiększono o 20% minimalne wynagrodzenie, wprowadzono wysokie ulgi podatkowe na dzieci (z tego tytułu około 80% podatników w ogóle nie będzie płacić podatków, a wpływy z PIT w 2010 r. zostaną pomniejszone o około 7 mld zł). Redukcja składki na ubezpieczenia rentowe, zmiany w podatku PIT, a także waloryzacja progów podatkowych i zwiększenie kwoty wolnej od opodatkowania obniża klin podatkowy z 44% w 2006 r. do poniżej 40% w 2010 r., przyczyniając się do wzrostu zatrudnienia i wynagrodzeń oraz zmniejszenia „szarej strefy". Obliczenia wskazują, że obniżenie klina podatkowego o 1 punkt procentowy wpływa na wzrost popytu na pracę o około 0,5%. Decyzje jednak z tym związane przyniosą negatywny efekt dla sektora finansów publicznych. Tylko z tytułu redukcji składki dochody budżetowe zmaleją w 2010 r. aż prawie o 22 mld zł.

Powiększać się będzie nierównowaga w wymianie handlowej z zagranicą. Uwarunkowania zewnętrzne dla eksporterów nie będą tak korzystne, jak w wyjątkowo dobrym 2006 r. i w I półroczu 2007 r. W wyniku stagnacji rozwoju globalnego i wzrostu inflacji zmniejszyć się może popyt światowy, w tym głównych polskich partnerów handlowych. Przyczyni się to do osłabienia ekspansji eksportowej, czemu w pełni nie zapobiegnie poprawa jakości i nowoczesności oferty naszych towarów i usług, będąca wynikiem wysokiej aktywności inwestycyjnej przedsiębiorstw. Ze względu na wysoki popyt krajowy i wzmożone zapotrzebowanie na import dynamika jego w dalszym ciągu przewyższy dynamikę eksportu, a kontrybucja eksportu netto we wzrost PKB utrzyma wartość ujemną.

Rosnący deficyt handlowy oraz utrzymanie się znacznego ujemnego salda na rachunku dochodów będą głównymi czynnikami oddziałującymi na deficyt obrotów bieżących, który w relacji do PKB w 2010 r. oscylować może w granicach 7-8%. Dalsze szybkie narastanie tej nierównowagi może stać się barierą dla wzrostu gospodarczego, wymagającą niezbędnych dostosowań w polityce makroekonomicznej.

Duże jest prawdopodobieństwo silnych napięć inflacyjnych. W 2008 r. dynamika cen utrzyma się powyżej górnej granicy celu inflacyjnego. Głównymi determinantami pozostaną: wysoki popyt krajowy i sytuacja na rynku pracy, wywołująca presję płacową, niemającą uzasadnienia w poziomie produktywności. Braki w zatrudnieniu mogą się powiększać, a dotychczas zrealizowane inwestycje nie pozwalają jeszcze na zwiększenie wydajności pracy bez wzrostu zatrudnienia. W wypadku realizacji żądań płacowych możemy mieć do czynienia z „efektem demonstracji" prowadzącym do niekontrolowanego wzrostu płac, a tym samym inflacji. Ryzyko jej podwyższenia zwiększa, obejmujący gospodarkę światową i oddziałujący na polski

rynek, wzrost cen żywności, szybko drożejąca ropa naftowa, a także konieczność podwyższenia stawek podatków pośrednich i cen kontrolowanych do poziomu obowiązującego w UE, jako część procesu dostosowawczego.

Czynniki podażowo-popytowe będą utrzymywać ceny żywności na wysokim poziomie. Możemy spodziewać się wzrostu cen mięsa, w związku z jego brakami w Chinach i rosnącą konsumpcją w krajach rozwijających się (Indie). Zdrożeją także rośliny oleiste i niektóre zboża (kukurydza), ze względu na wzrastające zapotrzebowanie producentów biopaliw. Ograniczeniu inflacji sprzyjać natomiast będzie dobra sytuacja naszych przedsiębiorstw, z których część prawdopodobnie obniży marże, by – mimo rosnących płac i kosztów kredytów – utrzymać ceny na dotychczasowym poziomie. Istotny też może być wpływ procesów globalizacji i towarzyszący im wzrost konkurencji na rynku dóbr i usług, podlegających wymianie międzynarodowej, jak również stabilność kursu złotego oraz zacieśnianie polityki pieniężnej. Po wzroście w 2007 r. stóp procentowych o 100 punktów bazowych, w 2008 r. należy spodziewać się ich podniesienia o kolejne 100-125 punktów.

Aktualne szacunki wskazują, że w 2008 r. średnia roczna inflacja może przekroczyć 4%, ale w dwóch następnych latach zwolni do poziomu poniżej 3%, kształtując się w granicach kryterium określonego traktatem z Maastricht.

Przewiduje się dalszą, ale już bardzo powolną aprecjację złotego (zarówno do dolara, jak i euro), będącą głównie skutkiem silnych fundamentów makroekonomicznych polskiej gospodarki, wzrostu atrakcyjności aktywów denominowanych w złotych – w rezultacie bardziej rygorystycznej polityki pieniężnej – oraz napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Nadal duże znaczenie będą miały też kwoty przekazywane przez osoby pracujące zagranicą oraz środki pomocowe z funduszów unijnych.

Kontynuowany będzie, obserwowany w latach 2005–2007, wzrostowy trend popytu na pracę. Istotną rolę odegrają tutaj:

– utrzymywanie się tendencji wzrostowych w gospodarce, w warunkach wyczerpywania się w przedsiębiorstwach możliwości dalszego zwiększenia produkcji bez wzrostu zatrudnienia; szczególne oczekiwania łączą się z tworzeniem nowych miejsc pracy w pracochłonnych sektorach, w tym głównie w sferze usług i budownictwa;

– obniżenie klina podatkowego; oddziaływać ono będzie pośrednio przez korzystny wpływ na popyt krajowy;

– absorpcja środków pomocowych UE; transfery płatności skierowane zostaną w dużej mierze na poprawę mobilności siły roboczej i elastyczności rynku pracy, co powinno zmniejszyć niedopasowanie strukturalne podaży do popytu na pracę;

– napływ inwestycji zagranicznych, pozwalających na tworzenie nowych miejsc pracy w przedsiębiorstwach z obcym kapitałem oraz w firmach krajowych kooperujących z nimi (efekt mnożnikowy);

– uwarunkowania demograficzne; w wiek produkcyjny wchodzą coraz lepiej wykształcone, liczne roczniki echa wyżu powojennego i tzw. baby boom lat 80.; zachętę do poszukiwania i podejmowania pracy powinny stanowić szybko rosnące płace;

– emigracja zarobkowa; spowoduje jeszcze wyższe niż dotychczas niedobory na rynku pracy, szczególnie dotkliwe w budownictwie oraz w niektórych branżach przemysłu przetwórczego i w usługach; trzeba zwrócić jednak uwagę, że wyjazdy zagraniczne stają się coraz mniej opłacalne; z jednej strony – znacznie szybciej niż w „ starych" krajach UE rosną wynagrodzenia oferowane na polskim rynku, z drugiej zaś – stale umacnia się kurs złotego (po przystąpieniu Polski do UE za jednego funta płacono w maju 2004 r. – 7,03 zł, podczas gdy na początku 2008 r. – 4,86 zł); dodatkowo koszty utrzymania są w Polsce znacznie niższe niż w UE-15.

Negatywnie na liczbę osób aktywnych zawodowo oddziaływać będzie:

– przedłużenie okresu przechodzenia na wcześniejsze emerytury, prowadzące do dezaktywizacji osób w wieku produkcyjnym;

– znaczne podwyższenie płacy minimalnej, powodujące eliminację z rynku pracy części osób o najniższych kwalifikacjach lub wyparcie ich do szarej strefy. Zbyt wysoka płaca minimalna w realiach poszczególnych rejonów kraju (średnie wynagrodzenia, poziom kosztów utrzymania) podnosi bowiem koszt funkcjonowania firm zatrudniających pracowników bez doświadczenia, czy odpowiednich kwalifikacji; w konsekwencji pracodawcy ograniczają zatrudnienie osób najbardziej zagrożonych bezrobociem; jest to typowy przykład, jak decyzje podjęte w interesie najsłabszych ekonomicznie grup społecznych mogą przynieść odwrotne od zamierzonych skutki.

Szacuje się, że w latach 2008–2010 liczba pracujących w gospodarce narodowej zwiększy się o 0,7 mln, przy czym wskaźnik zatrudnienia wzrośnie do około 55%. Stopa bezrobocia rejestrowanego nie przekroczy w końcu dekady 7,5%, a uwzględniając badania aktywności ekonomicznej ludności – 4,8% i będzie niższa od średniego poziomu krajów członkowskich. Jednym z podstawowych priorytetów polityki makroekonomicznej najbliższych lat, warunkującym trwały, przyspieszony rozwój gospodarki, jest ograniczenie nierównowagi finansowej. Pomimo znacznego obciążenia budżetu kosztami reform (głównie emerytalnej i klina podatkowego) program konwergencji zakłada, że w 2010 r. relacja deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB nie przekroczy 2,5%. Kontynuacja konsolidacji finansów publicznych powinna pozwolić na redukcję deficytu strukturalnego do 1% PKB. Koszty wspomnianych reform są ogromne. Przede wszystkim dotyczy

Tabela 1

Podstawowe wskaźniki sytuacji gospodarczej w latach 2001–2008

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	Wykonanie							Prognoza
	Dynamika, rok poprzedni = 100							
Produkt krajowy brutto (ceny stałe)	101,2	101,4	103,9	105,3	103,6	106,2	106,5	105,5
Produkcja sprzedana przemysłu (ceny stałe)	100,6	101,1	108,3	112,6	103,7	111,2	109,5	109,0
Produkcja budowlano-montażowa (ceny stałe)	93,6	99,7	100,9	93,0	101,5	113,7	115,7	112,0
Globalna produkcja rolnicza (ceny stałe)	105,8	98,1	99,2	107,5	95,8	98,8	106,0	102.0
Nakłady inwestycyjne (ceny stałe)	90,5	90,0	100,6	106,5	107,7	116,8	126,2 [a]	114,5
Eksport towarów (euro) – płatniczo	119,3	106,0	109,1	122,3	117,8	120,4	114,9	113,2
Import towarów (euro) – płatniczo	105,2	103,5	103,3	119,5	113,4	124,0	117,3	117,1
Ceny towarów i usług konsumpcyjnych								
- średnie roczne	105,5	101,9	100,8	103,5	102,1	101,0	102,5	104,1
- XII w relacji do XII	103,6	100,8	101,7	104,4	100,7	101,4	104.0	103,7
Przeciętne realne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw	101,6	101,5	102,0	100,8	101,2	104,2	106,7	104,2
	w%							
Stopa bezrobocia (31 XII)	19,4	20,0	20,0	19,0	17,6	14,8	11,4	9,9
Saldo rachunku bieżącego; %PKB	-2,8	-2,6	-2,1	-4,3	-1,6	-3,2	-3,7	-5,2
Wynik sektora finansów publicznych; % PKB [b]	-3,7	-3,2	-6,3	-5,7	-4,3	-3,8	-2,5 [c]	-2,9
Dług publiczny; % PKB [b]	36,7	39,8	47,1	45,7	47,1	47,6	46,5 [c]	47,7

[a] W przedsiębiorstwach zatrudniających powyżej 49 osób.
[b] Według ESA 95.
[c] Szacunek.

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

to zmian w systemie emerytalnym (wdrożonych w 1999 r.), których sfinansowanie obciąży budżet w 2010 r. kwotą 45 mld zł, co stanowić będzie równowartość 3,1% PKB. Dochodzi do tego obowiązująca od 2008 r. coroczna waloryzacja emerytur i rent oraz przedłużenie prawa do wcześniejszych emerytur na dotychczasowych warunkach (łączny koszt w 2010 r. – 8,7 mld zł, 0,6% PKB). Natomiast redukcja klina podatkowego (rozpoczęta w 2007 r.) pochłonie w końcu bieżącej dekady 28 mld zł (1,9% PKB). Poziom deficytu ogromnie zwiększą też między innymi wydatki niezbędne do poprawy infrastruktury. Przyjęty przez rząd, we wrześniu 2007 r., pięcioletni program budowy i modernizacji dróg zakłada przeznaczenie na ten cel (z uwzględnieniem środków UE) tylko w 2010 r. 32 mld zł (2,2% PKB), a łącznie w latach 2008–2012 aż 121 mld zł.

Wysokie potrzeby pożyczkowe budżetu, w warunkach ograniczonych wpływów z prywatyzacji, będą determinowały narastanie długu publicznego. Prognoza Ministerstwa Finansów, prezentowana w strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2008–2010, zakłada że dług ten zwiększy się z 505 mld zł w 2006 r. do prawie 700 mld zł w 2010 r., tj. o 37,4%. Mimo to relacja jego do PKB (47,7%) pozostanie na bezpiecznym poziomie nieprzekraczającym pierwszego progu ostrożnościowego (50%), określonego przepisami ustawy o finansach publicznych. Jest to jednak projekcja bardzo optymistyczna, której spełnieniu zagrozić może osłabienie tempa wzrostu gospodarczego, dalsza eskalacja żądań płacowych, naciski na zwiększenie wydatków socjalnych, nadmierne zmniejszenie dochodów budżetowych w wyniku nieprzemyślanej reformy podatkowej, ewentualna deprecjacja złotego. Drogą wiodącą do poprawy sytuacji finansów publicznych jest przede wszystkim zasadnicza restrukturyzacja i redukcja wydatków, w tym tak zwanych wydatków sztywnych, wymagająca jednak zmian ustawowych lub naruszenia praw nabytych niektórych grup społecznych. Potrzebna jest kompleksowa reforma całej sfery socjalnej, a także dalsza szybka prywatyzacja przedsiębiorstw i ograniczenie dotacji do trwale nieefektywnych jednostek, stanowiących własność Skarbu Państwa. Potrzeba reformy strony wydatkowej nie oznacza, że nie ma możliwości podniesienia dochodów i zmniejszenia tą drogą deficytu bez generalnego wzrostu stopy opodatkowania. Chodzi tu zwłaszcza o rozszerzenie tak zwanej bazy podatkowej, przez szersze włączenie do systemu rolników (podatek dochodowy, KRUS) oraz bardziej aktywną politykę ograniczania szarej strefy.

Tadeusz Chrościcki

Aleksandra Paczkowska-Tomaszewska
Jarosław Maćkowiak

PRZEJRZYSTOŚĆ STOSUNKÓW FINANSOWYCH POMIĘDZY PAŃSTWEM, JEDNOSTKAMI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO I PRZEDSIĘBIORCAMI – NOWE REGULACJE PRAWNE

Relacje pomiędzy szeroko rozumianym państwem (obejmującym w tym znaczeniu również samorząd terytorialny) a przedsiębiorcami cechuje duża różnorodność. Jest to szczególnie widoczne w odniesieniu do przedsiębiorców publicznych, od których nie zawsze oczekuje się jedynie osiągania zysku, ale czasem również pełnej realizacji określonych zadań wykorzystywanych w interesie publicznym (tzw. usług w ogólnym interesie gospodarczym). Co więcej, w przedsiębiorstwach (spółkach) komunalnych, zaspokojenie potrzeb określonej społeczności ma pierwszoplanowe znaczenie (np. transport lokalny lub wodociągi i kanalizacja). Ponadto, w odniesieniu do nich władze publiczne są bardziej podatne na presję społeczną związaną np. z wysokością zarobków lub przeciwdziałaniem upadłości. Chronią więc firmy, których są właścicielami, kosztem pozostałych uczestników gry rynkowej.

Z drugim rodzajem relacji pomiędzy tak rozumianym państwem a przedsiębiorcami mamy do czynienia, gdy władze publiczne rezerwują pewne uprawnienia dla niektórych przedsiębiorstw, czego przykładem jest monopol na prowadzenie określonego rodzaju działalności na oznaczonym terytorium (prawa wyłączne) lub możliwość prowadzenia jej na szczególnie korzystnych zasadach (prawa specjalne). Nie chodzi tutaj tylko o przedsiębiorców publicznych. Coraz częściej także prywatnym powierzana jest również realizacja zadań w ogólnym interesie gospodarczym.

Przedmiotem niniejszego artykułu nie jest ocena słuszności, czy też metod ingerencji państwa (jednostek samorządu terytorialnego) w gospodarkę, ani też ocena takiej ingerencji z punktu widzenia zasad konkurencji. Koncentrujemy się w nim na zagadnieniu zapewnienia przejrzystości w relacjach pomiędzy państwem (jednostkami samorządu terytorialnego) a przedsiębiorcami w tych sferach, w których jej zazwyczaj brakuje. Tylko bowiem pełna transparentność działań pozwala na wykrycie ewentualnych nieprawidłowości i wyrównanie „reguł gry" pomiędzy przedsiębiorcami, którzy otrzymują wsparcie ze środków publicznych lub mają szczególne uprawnienia, a pozostałymi podmiotami. Obowiązek zapewnienia przejrzystości finansowej został przez Komisję Europejską nałożony na państwa członkowskie w drodze dyrektywy. Określa ona pewne cele, które państwa powinny zrealizować w wybrany przez siebie sposób, tak by zapewnić transparentność relacji państwo – biznes. Przedstawiamy je w dalszej części artykułu wraz z przyjętą przez Polskę metodą ich osiągania. Z uwagi na krótki okres, w jakim obowiązują u nas omawiane regulacje prawne implementujące dyrektywę o przejrzystości, pytanie o efektywność przyjętego modelu pozostaje w dalszym ciągu otwarte.

Regulacje krajowe implementujące dyrektywę o przejrzystości

22 września 2006 r. uchwalono *ustawę o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców*[1], zwaną dalej ustawą o przejrzystości finansowej, która weszła w życie 21 kwietnia 2007 r. po upływie 6-miesięcznego *vacatio legis*. Stąd też przedsiębiorcy publiczni podlegający przepisom ustawy powinni już obecnie wypełniać nałożone na nich obowiązki, w szczególności zaś związane z prowadzeniem ksiąg rachunkowych oraz dokumentacji dotyczącej sytuacji prawnej i ekonomiczno-finansowej (art. 3 ust. 1 ustawy)[2]. Jeśli chodzi o wynikające z ustawy ich obowiązki sprawozdawcze, ustawa w szerszym zakresie znajdzie zastosowanie dopiero w drugiej połowie 2008 r. Przedsiębiorcy publiczni są bowiem zobligowani do przesyłania organom nadzorującym dokumenty, materiały

[1] DzU nr 191, poz. 1411 i nr 245, poz. 1775.

[2] Ustawa o przejrzystości finansowej w odniesieniu do przedsiębiorców publicznych wprowadza obowiązek przesyłania sprawozdania finansowego po raz pierwszy niezależnie od tego, czy upłynął pełny rok obrotowy od dnia jej wejście w życie, tak jak to ma miejsce w stosunku do przedsiębiorców posiadających prawa specjalne, prawa wyłączne lub świadczących usługi w ogólnym interesie gospodarczym (art. 22 ustawy). Ustawodawca nie pozostawił również kwestii określenia początku zaistnienia obowiązków sprawozdawczych przedsiębiorców publicznych do decyzji organu nadzorującego. Stanowisko takie, prezentowane na stronie internetowej Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (http://www.uokik.gov.pl/pl/pomoc_publiczna/wyjasnienia/#pytanie17) nie wydaje się uzasadnione w świetle przepisów ustawy o przejrzystości finansowej.

i informację w terminie 30 dni od zatwierdzenia sprawozdania finansowego[3], a rok obrotowy dla większości z nich pokrywa się z rokiem kalendarzowym. Ponieważ przekazywana przez przedsiębiorców publicznych dokumentacja jest podstawą podjęcia przez organy nadzorujące działań o charakterze kontrolnym (art. 6 ustawy), dopiero po tym terminie dojdzie do intensyfikacji działań tych organów.

Odmiennie uregulowano sytuację prawną przedsiębiorców korzystających z praw specjalnych, praw wyłącznych i świadczących usługi w ogólnym interesie gospodarczym. Wynikające z ustawy o przejrzystości finansowej obowiązki ciążą bowiem na nich dopiero od początku pierwszego roku obrotowego następującego po dniu wejścia w życie ustawy, przy czym tego roku dotyczyć mają również obowiązki sprawozdawcze (art. 22 ustawy). W odniesieniu do większości przedsiębiorców zaliczanych do omawianej kategorii, obowiązek prowadzenia odrębnej ewidencji (art. 8 ust. 1 ustawy) powstał więc dopiero z początkiem 2008 r., zaś obowiązki sprawozdawcze odpowiednio w drugiej połowie 2009 r.[4] Ten drugi termin będzie wiązał się także z podjęciem w szerszym zakresie działań kontrolnych przez właściwe organy publiczne (art. 11 ustawy).

Transpozycja dyrektywy o przejrzystości

Ustawa o przejrzystości finansowej transponuje do polskiego porządku prawnego dyrektywę Komisji 2006/111/WE z 16 listopada 2006 r. *w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi,* a także *w sprawie przejrzystości finansowej wewnątrz określonych przedsiębiorstw*[5], zwanej dalej dyrektywą o przejrzystości. Dyrektywa ta jest wersją „skodyfikowaną" dyrektywy Komisji 80/723/EWG z 25 czerwca 1980 r. *w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorcami publiczny*mi[6] oraz pięciu innych zmieniających tę dyrektywę[7].

---

[3] Artykuł 4 ustawy o przejrzystości finansowej stanowi, że przedsiębiorca publiczny, w terminie 30 dni od zatwierdzenia sprawozdania finansowego, przekazuje właściwemu organowi nadzorującemu określone w rozporządzeniu dokumenty, materiały i informacje, wskazujące na zachowanie przejrzystości finansowej pomiędzy tym przedsiębiorcą a organami publicznymi.

[4] Artykuł 9 ustawy o przejrzystości finansowej stanowi, iż przedsiębiorca korzystający z praw specjalnych, praw wyłącznych oraz przedsiębiorca realizujący usługi w ogólnym interesie gospodarczym, w terminie 30 dni od dnia zatwierdzenia sprawozdania finansowego, przekazuje organowi publicznemu, który udzielił mu tych praw lub powierzył realizację usług określone w rozporządzeniu dokumenty, materiały i informację.

[5] DzUrz EU L 318 z 17.11.2006.

[6] DzUrz WE L 195 z 29.07.1980, s. 35; DzUrz UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 8, t. 1, s. 23.

[7] Dyrektywa Komisji Nr 85/413/EEC z 24.07.1985 r. zmieniająca dyrektywę 80/723/EWG *w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi* (DzUrz WE L 229, 28.08.1985, s. 20 i nast.); dyrektywa Komisji 93/84/EWG

Dyrektywa 2006/111/WE ma na celu zapewnienie przejrzystych relacji finansowych pomiędzy państwem a przedsiębiorcami, a co za tym idzie równych warunków funkcjonowania przedsiębiorców prywatnych i publicznych, zwłaszcza tam, gdzie następuje styk interesu publicznego i prywatnego, związany z przepływem środków publicznych lub przekazywaniem innych korzyści na szczególnych zasadach[8]. Zawarte w dyrektywie regulacje mają się przyczynić do precyzyjnego rozróżnienia pomiędzy działaniami podejmowanymi przez władze publiczne w „sferze imperium" i w „sferze dominium", co w konsekwencji powinno zapobiegać m.in. udzielaniu przez państwa członkowskie pomocy niezgodnej z zasadami wspólnego rynku.

Artykuł 86 Traktatu WE stanowi, że państwa członkowskie, w odniesieniu do przedsiębiorstw publicznych i przedsiębiorstw, którym przyznają prawa specjalne lub wyłączne, nie wprowadzają, ani nie utrzymują żadnego środka sprzecznego z przepisami Traktatu WE, w szczególności zaś art. 12 i 81-89. Regułom konkurencji podlegają również przedsiębiorstwa zobowiązane do świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym, o ile nie stanowi to przeszkody w wykonywaniu powierzonych im zadań. W ustępie 3 tego artykułu Komisja została zobowiązana do zapewnienia przestrzegania powyższej zasady, jak również wyposażono ją w niezbędne środki (dyrektywy, decyzje), umożliwiające określanie warunków dla osiągnięcia przejrzystości w tym zakresie.

Przyznanie praw specjalnych i praw wyłącznych lub powierzenie świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym ma miejsce często w sektorach, które uprzednio były objęte monopolem państwowym. W związku z postępującą liberalizacją poszczególnych sektorów, szczególnego znaczenia nabrało zachowanie w tym obszarze reguł konkurencji. Postanowienia dyrektywy o przejrzystości mają umożliwić prawidłowe oszacowanie dodatkowych kosztów świadczenia usług w ogólnym interesie gospodar-

z 30.09.1993 r., zmieniająca dyrektywę 80/723/EWG *w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi* (DzUrz WE L 254, 12.10.1993, s. 16 i nast.); dyrektywa Komisji 2000/52/WE z 26.07.2000 r., zmieniająca dyrektywę 80/723/EWG *w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi* (DzUrz WE L 193 z 29.07.2000, s. 75 i nast.); dyrektywa Komisji 2005/81/WE z 28.11.2005 r., zmieniająca dyrektywę 80/723/EWG *w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi oraz w sprawie przejrzystości finansowej wewnątrz określonych przedsiębiorstw* (DzUrz WE L 312/47 z 29.11.2005, s. 47 i 48).

[8] Dyrektywa Komisji 80/723/EWG została zaskarżona przez Francję, Włochy, Wielką Brytanię i Irlandię Płn. – połączone sprawy 188-190/80 *French Republic, Italia Republic and United Kingom of Great Britain and Northern Ireland v. Commission*. W skargach podniesiono m.in. zarzut braku niezbędności i naruszenie zasady proporcjonalności oraz dyskryminację przedsiębiorców publicznych względem przedsiębiorców prywatnych. Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu z 6.07.1982 (Zb. Orz. 1982, s. 2545) odrzucił postawione zarzuty.

czym[9], a tym samym wielkości rekompensaty ze środków publicznych przysługującej przedsiębiorcom z tego tytułu. Ponadto, wprowadzone dyrektywą reguły służą wyeliminowaniu możliwości tzw. subsydiowania skrośnego, a więc przypadków, gdy korzyści (w tym rekompensata ze środków publicznych) uzyskane przez przedsiębiorcę z tytułu świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym lub w związku z prawami specjalnymi lub wyłącznymi, są przez niego w rzeczywistości wykorzystywane do działalności prowadzonej przez niego na komercyjnych zasadach[10].

Pierwotnie dyrektywa o przejrzystości dotyczyła jedynie stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi. Spod jej zakresu zostały wyłączone określone sektory, jednakże lista tych, do których nie miały zastosowania postanowienia dyrektywy, została w 1985 r. ograniczona regulacjami dyrektywy 85/413/EWG. W 1993 r. dyrektywą 93/94/EWG Komisja wprowadziła szczególne wymogi dla przedsiębiorstw prowadzących działalność w sektorze przetwórstwa przemysłowego z uwagi na wzrastającą liczbę naruszeń wspólnotowych reguł pomocy publicznej w odniesieniu do przedsiębiorstw z tego sektora. W 2000 r. dyrektywą 2000/52/WE Komisja rozszerzyła z kolei obowiązek zachowania przejrzystości również na przedsiębiorców posiadających prawa specjalne oraz prawa wyłączne, a także przedsiębiorców świadczących usługi w ogólnym interesie gospodarczym, jeżeli uzyskiwali oni pomoc publiczną w związku ze świadczeniem tych usług. Ostatnia nowelizacja dyrektywy 80/723/EWG, która miała miejsce w 2005 r., dostosowała jej przepisy do zmienionej kwalifikacji prawnej rekompensaty za świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym, zgodnie z którą pod pewnymi warunkami nie stanowi ona pomocy publicznej[11].

---

[9] Pojęcie „przedsiębiorstwa świadczącego usługi w ogólnym interesie gospodarczym" należy rozumieć zgodnie z art. 86 Traktatu WE. Artykuł ten nie zawiera jednakże definicji tego pojęcia. Niemniej jednak, można przyjąć, iż z „usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym" spotykamy się w wypadku powierzenia przez państwo danemu przedsiębiorstwu lub grupie przedsiębiorstw realizacji zadania polegającego na dostarczaniu określonych produktów lub usług, w celu zaspokojenia interesu wszystkich obywateli lub określonej ich kategorii. Szersze wyjaśnienia dotyczące usług w ogólnym interesie gospodarczym przedstawiono w punkcie IV artykułu.

[10] W niektórych przypadkach możliwe jest przenoszenie nadmiernej rekompensaty uzyskanej w związku ze świadczeniem usług w ogólnym interesie gospodarczym na pokrycie kosztów związanych z innymi usługami, w ogólnym interesie gospodarczym, świadczonymi przez tego samego przedsiębiorcę. Niemniej jednak, również i w tym przypadku konieczne jest zachowanie pełnej przejrzystości – zob. pkt 22 wspólnotowych ram dotyczących pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych (DzUrz.UE C 297 z 29.11.2005).

[11] W wyroku w sprawie C-280/00 *Altmark Trans GmbH,* (Zb. Orz. 2003, s. I-7747) Trybunał Sprawiedliwości uznał, iż rekompensata z tytułu świadczenia usług publicznych nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 87 Traktatu WE, jeśli spełnione są równocześnie cztery warunki. Po pierwsze, przedsiębiorstwo będące beneficjentem musi wywiązywać się ze zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, a zobowiązania te muszą być jasno zdefiniowane. Po drugie, wyznaczniki, na bazie których

W związku z powyższym, dyrektywą o przejrzystości zostały obecnie objęte wszystkie przypadki, gdy przedsiębiorca uzyskuje rekompensatę w związku ze świadczeniem usług w ogólnym interesie gospodarczym, niezależnie od tego, czy ta rekompensata kwalifikowana jest jako pomoc publiczna.

Przed akcesją Polski do UE dyrektywa o przejrzystości była częściowo transponowana do polskiego porządku prawnego poprzez art. 44 ustawy z 27 lipca 2002 r. *o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców*[12] oraz wydane na jego podstawie rozporządzenie Rady Ministrów z 12 listopada 2002 r. *w sprawie informacji i sprawozdań przedsiębiorców publicznych korzystających z pomocy publicznej*[13]. W związku z uchyleniem wymienionej ustawy, transpozycja przepisów dyrektywy o przejrzystości do polskiego porządku prawnego nastąpiła na podstawie art. 40 ust. 3 ustawy z 30 kwietnia 2004 r. *o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej*[14] oraz wydanego na podstawie ust. 4 tego artykułu rozporządzenia Rady Ministrów z 11 sierpnia 2004 r. *w sprawie sprawozdań dotyczących wykorzystania pomocy publicznej oraz kategorii podmiotów, które są zobowiązane do określania zasad rachunkowości w odniesieniu do działalności wspieranej ze środków publicznych*[15]. Przepisy wskazanych powyżej aktów prawnych nie dokonały jednakże pełnej transpozycji dyrektywy o przejrzystości. Ograniczone zostały z założenia jedynie do przypadków udzielania pomocy publicznej. Przede wszystkim jednak, powyższe przepisy nie zapewniały osiągnięcia celu dyrektywy, czyli jej rzeczywistego wdrożenia. Przypisy ustawy *o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej* czyniły bowiem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów organem odpowiedzialnym za zapewnienie przejrzystości finansowej w Polsce, nie dając mu jednocześnie faktycznej możliwości realizacji powierzonych zadań. Z uwagi na brak pełnej implementacji do polskiego porządku prawnego dyrektywy o przejrzystości, Komisja wszczęła

wyliczana jest rekompensata, muszą zostać wcześniej ustanowione w obiektywny i przejrzysty sposób. Po trzecie, wysokość rekompensaty nie może przekraczać kwoty niezbędnej do pokrycia całości lub części kosztów poniesionych w trakcie wywiązywania się ze zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, przy uwzględnieniu odpowiednich wpływów i rozsądnego zysku. Po czwarte zaś, w przypadku gdy wyboru przedsiębiorstwa mającego wywiązywać się ze zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych nie dokonuje się w trybie zamówień publicznych, które pozwoliłyby na wybór oferenta świadczącego te usługi za cenę najkorzystniejszą dla danej społeczności, poziom rekompensaty należy określić na podstawie analizy kosztów, jakie poniosłoby typowe, dobrze zarządzane przedsiębiorstwo dysponujące odpowiednimi środkami transportu. Wskazany wyrok zmienił dotychczasową praktykę, zgodnie z którą każdy przypadek przekazania rekompensaty ze środków publicznych przedsiębiorcy świadczącemu usługi w ogólnym interesie gospodarczym był kwalifikowany jako pomoc publiczna.

[12] DzU nr 141, poz. 1177, ze zm.

[13] DzU nr 196, poz. 1655.

[14] DzU nr 123, poz. 1291, ze zm.

[15] DzU nr 192, poz. 1964.

przeciwko Polsce postępowanie na podstawie art. 226 Traktatu WE w związku z naruszeniem obowiązków traktatowych.

W związku z powyższym, podjęte zostały prace legislacyjne mające na celu rzeczywistą i pełną implementację do polskiego porządku prawnego dyrektywy o przejrzystości, które zaowocowały uchwaleniem 22 września 2006 r. ustawy o *przejrzystości finansowej*.

Na marginesie warto dodać, że nie tylko Polska miała trudności z implementacją dyrektywy o przejrzystości. Postępowania związane z brakiem implementacji lub nieprawidłową implementacją dyrektywy prowadzone były zarówno w nowych (Słowacja, Litwa), jak i starych (Austria, Belgia, Niemcy, Włochy, Luksemburg i Wielka Brytania) państwach członkowskich[16].

Ustawa o przejrzystości finansowej, zgodnie z jej art. 1, ma zapewnić:

a) przejrzystość stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi,

b) przejrzystość finansową niektórych przedsiębiorców.

Wyodrębnione w ten sposób zostały, wzorem dyrektywy o przejrzystości, dwa podstawowe obszary tematyczne, podlegające regulacjom tego aktu prawnego.

Trzeba podkreślić, że ustawa o przejrzystości finansowej zawiera rozbudowany słowniczek definiujący stosowane w niej pojęcia. Jest on niezbędny, ponieważ dyrektywa o przejrzystości posługuje się pojęciami, które nie miały odpowiedników w prawie polskim lub też miały inne znaczenie. Niemniej jednak, ustawodawca tworząc określone definicje, starał się odwoływać do nomenklatury i regulacji już funkcjonujących w prawie polskim.

Przedsiębiorcy publiczni

Ustawa o przejrzystości finansowej zawiera szczegółowe regulacje dotyczące relacji pomiędzy szeroko rozumianym państwem a przedsiębiorcami publicznymi. Dyrektywa o przejrzystości posługuje się w tym zakresie pojęciem „władz publicznych", które definiuje jako wszystkie władze publiczne, w tym władze państwa oraz władze regionalne, lokalne, a także wszystkie pozostałe władze terenowe (art. 2 ust. 1 lit. a dyrektywy). Transponując do polskiego porządku prawnego pojęcie „władz publicznych", posłużono się pojęciem „organu publicznego" rozumianego jako organ administracji rządowej, inny organ państwowy, organ jednostki samorządu terytorialnego lub związku tych jednostek, a także inny podmiot, który z mocy prawa lub na podstawie czynności prawnej realizuje zadania z zakresu administracji publicznej.

[16] Zob. komunikat prasowy Komisji Europejskiej z 9.11.2007 r., IP/07/1667.

W kontekście omawiania pojęcia „przedsiębiorca publiczny" należy zauważyć, że we wspólnotowym prawie konkurencji przedsiębiorcą jest każdy podmiot prowadzący działalność gospodarczą niezależnie od jego formy organizacyjno-prawnej oraz źródeł finansowania działalności[17]. Za działalność gospodarczą uznawana jest natomiast każda działalność polegająca na produkcji towarów lub sprzedaży usług, niezależnie od tego, czy jest prowadzona w celu osiągnięcia zysku, czy też *non-profit*[18]. Pojęciem „przedsiębiorcy" są więc objęte nie tylko takie podmioty, jak spółki handlowe czy przedsiębiorstwa państwowe, ale również może ono odnosić się np. do stowarzyszeń, fundacji lub jednostek badawczo-rozwojowych. Generalnie, oceny, czy dany podmiot prowadzi działalność gospodarczą i może zostać uznany za przedsiębiorcę w rozumieniu wspólnotowego prawa konkurencji, dokonuje się niezależnie od tego, czy w prawie krajowym danego państwa członkowskiego takiemu podmiotowi przyznano status przedsiębiorcy.

Zgodnie z dyrektywą o przejrzystości przedsiębiorstwem publicznym jest każde przedsiębiorstwo, na które władze publiczne mogą, bezpośrednio lub pośrednio, wywierać dominujący wpływ z racji bycia jego właścicielem, zaangażowania finansowego lub też szczególnych zasad, które nim rządzą. Jednocześnie, w dyrektywie o przejrzystości wskazane zostały trzy przypadki, przy zaistnieniu których należy domniemywać, że wpływ wywierany przez władze publiczne na przedsiębiorstwo ma charakter dominujący. Chodzi tu o sytuację, gdy władze publiczne bezpośrednio lub pośrednio posiadają większą część subskrybowanego kapitału przedsiębiorstwa bądź kontrolują większą część głosów przypisanych do wyemitowanych przez przedsiębiorstwo akcji lub powołują więcej niż połowę członków organów administrujących, zarządzających lub nadzorujących (art. 2 lit. b dyrektywy).

Wzorem dyrektywy o przejrzystości, polska ustawa definiując pojęcie „przedsiębiorcy publicznego", odwołała się do decydującego wpływu, jaki na działalność danego przedsiębiorcy wywiera państwo albo jednostka samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 2 pkt 4 ustawy o przejrzystości finansowej, przedsiębiorcą publicznym jest każdy podmiot prowadzący działalność gospodarczą, bez względu na sposób działania oraz formę organizacyjno-prawną, na którego działalność organ publiczny wywiera decydujący wpływ. Decydujący wpływ jest przy tym rozumiany jako oddziaływanie na działalność danego przedsiębiorcy polegające na dysponowaniu większością głosów w organach przedsiębiorcy zależnego, uprawnieniu do powoływania i odwoływania większości członków organów tego przedsiębiorcy lub też sytuacji, gdy więcej niż połowa członków zarządu drugiego przedsiębiorcy jest jednocześnie członkami zarządu, prokurentami lub osobami pełniącymi funkcje

[17] Zob. orzeczenie w sprawie C-41/90 Höfner i Elser przeciwko Macrotron GmbH, Zb. Orz. TS 1991, s. I-1979.

[18] Zob. orzeczenie w sprawie C-67/96 Albany, Zb. Orz. TS 1999, s. I-5751.

kierownicze pierwszego przedsiębiorcy albo innego przedsiębiorcy pozostającego z tym pierwszym w stosunku zależności. Do tak skonstruowanej definicji dodano – w lit. d tego artykułu – ogólną klauzulę, zgodnie z którą o decydującym wpływie organu publicznego na przedsiębiorcę można mówić w każdym wypadku, gdy organ ten posiada zdolność do decydowania w inny sposób o kierunkach działalności przedsiębiorcy.

Przy dokonywaniu oceny, czy mamy do czynienia z przedsiębiorcą publicznym, należy zwrócić uwagę, że oddziaływanie organów publicznych na danego przedsiębiorcę może mieć zarówno bezpośredni, jak i pośredni charakter. Przykładowo, przedsiębiorcami publicznymi będą nie tylko spółki Skarbu Państwa, ale również wszystkie inne spółki wchodzące w skład grupy kapitałowej, w której spółką dominującą jest spółka Skarbu Państwa. W praktyce rozszerza to istotnie liczbę przedsiębiorców, do których zastosowanie mają przepisy przedmiotowej ustawy.

Szczególną kategorią przedsiębiorców publicznych są działający w sektorze przetwórstwa przemysłowego. Kategoria ta została wyodrębniona w dyrektywie o przejrzystości, ponieważ państwa członkowskie często udzielały nielegalnej pomocy tej grupie przedsiębiorców, przez co następowało zakłócenie konkurencji. Stąd też, zdaniem Komisji, relacje finansowe pomiędzy państwem a tymi przedsiębiorcami powinny podlegać wzmożonej kontroli. Przez działalność w zakresie przetwórstwa przemysłowego należy rozumieć działalność oznaczoną w Polskiej Klasyfikacji Działalności jako sekcja D[19]. Należy więc do niej zaliczyć m.in. produkcję drewna, wyrobów chemicznych, metali i wyrobów z metali oraz pozostałych maszyn i urządzeń. Poza sektorem przetwórstwa przemysłowego znajduje się natomiast górnictwo, gdyż oznaczone one zostało w PKD jako sekcja C.

Szczególnym rygorom podlegają przedsiębiorcy z sektora przetwórstwa przemysłowego, którzy dodatkowo spełnili następujące warunki:

– osiągnęli przychody ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów w wysokości stanowiącej równowartość co najmniej 250 mln euro[20];

– uzyskali co najmniej 50% tych przychodów z działalności w zakresie przetwórstwa przemysłowego.

Ustawa o przejrzystości finansowej określa szereg relacji finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi, w stosunku do których nie

[19] Rozporządzenie Rady Ministrów z 20.01.2004 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (DzU nr 33, poz. 289, ze zm.).

[20] W sprawie sposobu liczenia przychodów przedsiębiorców z sektora przetwórstwa przemysłowego, w celu określenia, czy podlegają oni rygorom wynikającym z dyrektywy o przejrzystości, a tym samym ustawy o przejrzystości finansowej, zobacz pismo Komisji Europejskiej z 4.10.2006 r. dostępne na stronie internetowej <http://www.uokik.gov.pl/pl/pomoc_publiczna/wyjasnienia/#pytanie10>.

mają zastosowania jej przepisy. Szczególną uwagę należy zwrócić na wyłączenie spod zakresu ustawy dotyczące przedsiębiorców publicznych, których przychody netto ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów w każdym z kolejnych dwóch lat obrotowych, poprzedzających rok dokonania na ich rzecz przysporzenia ze środków publicznych, nie przekroczyły 40 mln euro, a w przypadku banków – suma bilansowa nie przekroczyła 800 mln euro. Dzięki takiemu wyłączeniu obowiązek stosowania przepisów ustawy odnosi się jedynie do przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na dużą skalę.

Dyrektywa o przejrzystości nakłada na państwa członkowskie dwojakiego rodzaju obowiązki. Po pierwsze, zgodnie z jej art. 1 ust. 1, państwa członkowskie powinny zapewnić, aby stosunki finansowe między władzami publicznymi i przedsiębiorstwami publicznymi były przejrzyste, wskazując jednocześnie na elementy, które powinny zostać wyraźnie wyodrębnione. Po drugie zaś, nakłada ona obowiązki związane z gromadzeniem, przechowywaniem i udostępnianiem Komisji informacji, materiałów i dokumentów związanych z szeroko rozumianą przejrzystością stosunków finansowych.

Jeśli chodzi o pierwszy rodzaj obowiązków wynikających z dyrektywy, przyjęcie określonej metody, która pozwoliłaby na osiągnięcie tak ogólnie zapisanego celu, jakim jest zachowanie transparentności, było przedmiotem szeregu dyskusji i wywołało liczne kontrowersje w trakcie prac nad projektem ustawy o przejrzystości finansowej. Zgodnie z nią, w celu zapewnienia przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi, ci ostatni zostali zobowiązani do prowadzenia ksiąg rachunkowych i dokumentacji dotyczącej ich sytuacji prawnej i ekonomicznej, rzetelnie i jasno przedstawiających dokonane na ich rzecz przysporzenia ze środków publicznych, rzeczywisty sposób ich wykorzystania oraz bezpośrednie lub pośrednie powiązania organizacyjne i finansowe pomiędzy nimi a organami publicznymi (art. 3 ust. 1 ustawy). Przepisy ustawy nie wprowadzają więc obowiązku tworzenia nowych dokumentów, nieprzewidzianych do tej pory w polskim systemie prawnym. Przejrzystość stosunków finansowych ma być bowiem z założenia zachowana dzięki wprowadzeniu obowiązku szczegółowego przedstawiania pewnych zdarzeń i elementów w księgach rachunkowych i dokumentacji dotychczas sporządzanych przez przedsiębiorców. Ustawodawca precyzując sposób przedstawiania przez przedsiębiorcę publicznego przysporzeń finansowych dokonanych na jego rzecz, odwołał się do pojęć występujących w ustawie z 29 września 1994 r. *o rachunkowości*[21].

[21] 1. Dz U z 2002 r., nr 76, poz. 694, ze zm.

2. Zob. np. art. 4 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym jednostki zobowiązane są stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy.

Zasada przejrzystości powinna dotyczyć wszelakiego rodzaju przysporzeń ze środków publicznych, przez które należy rozumieć również środki przedsiębiorców publicznych. Chodzi więc tutaj nie tylko o pozytywne działania, takie jak dokapitalizowanie danego przedsiębiorcy lub udzielenie mu dotacji, ale także o pomniejszenie środków należnych od niego, a więc np. gdy ma miejsce umorzenie należności lub inne zwolnienie z obowiązku ich zapłaty. Dodatkowo, należy zauważyć, że powinny być przejrzyste nie tylko przepływy finansowe dokonywane bezpośrednio na rzecz przedsiębiorcy, ale również i te realizowane za pośrednictwem innych podmiotów. Ocenie podlegają więc także przepływy pomiędzy przedsiębiorcami publicznymi oraz przepływy dokonywane w ramach danej grupy kapitałowej[22], co ma istotne znaczenie przede wszystkim w odniesieniu do przedsiębiorców działających w sektorze przetwórstwa przemysłowego.

Jak to zostało wskazane powyżej, obowiązek rzetelnego i jasnego prowadzenia ksiąg rachunkowych i odpowiedniej dokumentacji, tak aby zapewnić przejrzystość relacji finansowych na linii państwo-przedsiębiorca, został w art. 3 ust. 1 ustawy nałożony bezpośrednio na przedsiębiorcę publicznego. Jednocześnie, ustawodawca powierzył kontrolę realizacji tego obowiązku tzw. organom nadzorującym (art. 6 ustawy).

Organem nadzorującym jest co do zasady ten organ, który sprawuje nadzór nad działalnością danego przedsiębiorcy na mocy odrębnych przepisów. Ustawa wprowadza przy tym rozwiązania szczególne w odniesieniu m.in. do spółek z udziałem Skarbu Państwa i spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego, w stosunku do których organem nadzorującym jest organ wykonujący prawa z akcji lub udziałów należących odpowiednio do Skarbu Państwa bądź jednostek samorządu terytorialnego. Biorąc pod uwagę, że spółki kapitałowe są najczęściej spotykaną formą organizacyjno-prawną przedsiębiorstw publicznych, w praktyce to właśnie organy sprawujące tzw. nadzór właścicielski są odpowiedzialne za kontrolę realizacji obowiązku zapewnienia przejrzystości stosunków finansowych. W odniesieniu zaś do spółek z udziałem Skarbu Państwa, organem takim w przeważającej liczbie przypadków będzie minister właściwy ds. Skarbu Państwa. Zakresem ustawy są objęci również przedsiębiorcy, na których organy publiczne mają jedynie pośredni wpływ – chodzi tutaj np. o spółki zależne od spółek z udziałem Skarbu Państwa. Organem nadzorującym dla tej kategorii przedsiębiorców będzie organ właściwy dla

[22] Preambuła dyrektywy Komisji 93/84/EWG z 30.09.1993 r. zmieniającej dyrektywę 80/723/EWG *w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi* stanowi, że „pomimo że Komisja notyfikując dyrektywę w 1980 r., wyraziła pogląd, iż przepływ funduszy w ramach przedsiębiorstw publicznych lub grupy przedsiębiorstw publicznych nie podlega wymogom dyrektywy 80/723/EWG, nowe wymogi życia gospodarczego, które często są wpływem interwencji państwa poprzez przedsiębiorstwa publiczne, wymuszają włączenie tych informacji. (...)”.

przedsiębiorcy pozostającego pod bezpośrednim wpływem organów publicznych – a więc organ właściwy np. dla spółki dominującej w grupie.

Przykładowo, spółka X, w której organach Skarb Państwa dysponuje większością głosów, posiada dwie spółki zależne Y i Z. Dla wszystkich tych trzech spółek organem nadzorującym będzie minister właściwy do spraw Skarbu Państwa, który wykonuje nadzór właścicielski nad spółką X.

Organ nadzorujący dokonuje weryfikacji i oceny wypełniania przez przedsiębiorcę publicznego obowiązku zachowania przejrzystości stosunków finansowych na podstawie przekazywanych mu corocznie przez tego przedsiębiorcę dokumentów, materiałów i informacji. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 ustawy o przejrzystości finansowej, przedsiębiorca publiczny, w terminie 30 dni od zatwierdzenia sprawozdania finansowego, przekazuje właściwemu organowi nadzorującemu dokumenty i materiały dotyczące przysporzeń ze środków publicznych i ich wykorzystania oraz powiązań organizacyjnych i finansowych z organami publicznymi wraz z informacją zawierającą szczegółowe dane dotyczące przedsiębiorcy, opis tych powiązań, a także zestawienie oraz opis uzyskanych przysporzeń i sposobu ich wykorzystania. Szczegółowy zakres materiałów, dokumentów i informacji przekazywanych przez przedsiębiorców publicznych został określony w rozporządzeniu Rady Ministrów z 21 sierpnia 2007 r. w sprawie dokumentów, materiałów oraz informacji koniecznych do oceny zachowania przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi[23]. Rozporządzenie to różnicuje zakres przedkładanej dokumentacji, rozszerzając obowiązki sprawozdawcze przedsiębiorców prowadzących działalność w sektorze przetwórstwa przemysłowego. W szczególności, przedstawiciele tego sektora mają obowiązek przesyłać dokumenty dotyczące transakcji finansowych pomiędzy przedsiębiorcami z grupy kapitałowej, do której należą, jeżeli transakcje są związane z przysporzeniami ze środków publicznych i ich wykorzystaniem. Wynika to z postanowień dyrektywy o przejrzystości, która rozszerza katalog dokumentów, materiałów i informacji wymaganych w odniesieniu do tej kategorii przedsiębiorców.[24] Warto również wspomnieć, że zgodnie z rozporządzeniem organowi nadzorującemu powinna zostać przekazana opinia biegłego rewidenta z badania sprawozdania finansowego, w której stwierdza on, czy informacje zawarte w sprawozdaniu uwzględniają postanowienia art. 3 ust. 1 ustawy o przejrzystości finansowej, a zatem czy obowiązek zachowania przejrzystości został przez danego przedsiębiorcę wypełniony[25].

---

[23] DzU nr 161, poz. 1146.

[24] Art. 8 ust. 2 i 3 dyrektywy o przejrzystości.

[25] Art. 65 ust. 2 pkt 3 ustawy o rachunkowości stanowi, iż opinia biegłego rewidenta powinna w szczególności stwierdzać, czy badane sprawozdanie finansowe jest zgodne co do formy i treści z obowiązującymi jednostkę przepisami prawa.

Jeżeli przekazane przez przedsiębiorcę publicznego materiały, dokumenty i informacje okażą się niekompletne lub niewystarczające do przeprowadzenia kontroli wypełniania obowiązku zachowania przejrzystości, organ nadzorujący może zwrócić się o ich uzupełnienie[26]. Jednocześnie, ustawodawca wprowadził możliwość żądania od przedsiębiorcy przez organ nadzorujący informacji, które pozwoliłyby mu na ustalenie, czy podlega on przepisom ustawy o przejrzystości, w tym, czy spełnia on kryteria przedsiębiorcy publicznego. Dodatkowo, należy zauważyć, iż organ nadzorujący będzie mógł w ramach dokonywanej oceny i weryfikacji wykorzystać informacje, które posiada o danym podmiocie z racji sprawowania nadzoru nad jego działalnością na podstawie innych przepisów lub w związku z wykonywaniem uprawnień właścicielskich.

W razie stwierdzenia, że prowadzone przez przedsiębiorcę księgi rachunkowe i inna dokumentacja nie odpowiadają wymogom przejrzystości lub też, że nie wywiązuje się on prawidłowo z obowiązków o charakterze sprawozdawczym lub informacyjnym, właściwy organ nadzorujący może w drodze decyzji zobowiązać go do podjęcia określonych działań niezbędnych do wykonania lub należytego wykonania tych obowiązków (art. 6 ust. 2 ustawy). W wypadku zaś niewykonania decyzji, zastosowanie będą miały przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji dotyczące obowiązków o charakterze niepieniężnym. W omawianym zakresie ustawodawca wskazał więc jako właściwą procedurę administracyjną, z czym wiąże się możliwość zaskarżania decyzji organu nadzorującego do sądu administracyjnego. Należy mieć nadzieję, że w ten sposób powstanie linia orzecznicza, która ułatwi prawidłowe stosowanie ustawy o przejrzystości finansowej.

Prawa specjalne, prawa wyłączne i usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym

Ustawa o przejrzystości finansowej zobowiązuje nie tylko do zapewnienia przejrzystości stosunków finansowych na płaszczyźnie państwo – przedsiębiorca publiczny, ale zawiera również, wzorem dyrektywy o przejrzystości, przepisy odnoszące się do kwestii zapewnienia przejrzystości finansowej wewnątrz poszczególnych przedsiębiorców. Chodzi tu o przedsiębiorców, którzy korzystają z tzw.

[26] W trakcie prac nad projektem ustawy rozważano rezygnację z corocznych obowiązków sprawozdawczych przedsiębiorców publicznych (z wyjątkiem przedsiębiorców z sektora przetwórstwa przemysłowego). Przedsiębiorcy publiczni byliby zobowiązani przekazywać informacje właściwemu organowi nadzorującemu tylko na jego żądanie, w zakresie i w terminach wskazanych w tym żądaniu. Z uwagi na brak odpowiednich mechanizmów kontrolnych, istniało jednakże prawdopodobieństwo, że przedsiębiorcy ci nie wykonywaliby nałożonych na nich obowiązków. Zdaniem projektodawców, mogło to doprowadzić z kolei do niemożliwości wywiązania się przez Polskę z obowiązków przewidzianych w dyrektywie o przejrzystości.

praw wyłącznych, praw specjalnych lub przedsiębiorców świadczących usługi w ogólnym interesie gospodarczym.

Pod pojęciem praw wyłącznych należy rozumieć przysługujące z mocy prawa lub przyznane przez organy publiczne prawa, które zastrzegają na rzecz danego przedsiębiorcy wyłączność na wykonywanie określonego rodzaju działalności na wyznaczonym obszarze geograficznym (art. 2 ust. 1 pkt 11 ustawy).

Prawa specjalne są to z kolei przysługujące z mocy prawa lub przyznane przez organy publiczne z naruszeniem zasady obiektywizmu, proporcjonalności i niedyskryminacji prawa, które na danym obszarze ograniczają liczbę przedsiębiorców uprawnionych do wykonywania danego rodzaju działalności lub przez szczególne uprzywilejowanie określonych przedsiębiorców skutkują powstaniem na danym obszarze nierównych warunków konkurencji (art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy).

Ustawodawca wprowadzając pojęcie usług w ogólnym interesie gospodarczym, odwołuje się do art. 86 Traktatu WE. Należy tu zaznaczyć, że z wyjątkiem sektorów, w których prawo wspólnotowe reguluje te kwestie, państwa członkowskie posiadają szeroki margines uznaniowości przy definiowaniu usług, które mogą zostać uznane za świadczone w ogólnym interesie gospodarczym. Zadanie Komisji polega na tym, aby taki margines swobody był stosowany bez rażących błędów[27]. Przepisami ustawy objęci są tylko ci przedsiębiorcy świadczący usługi w ogólnym interesie gospodarczym, którzy w związku z nimi uzyskują przysporzenie ze środków publicznych, niezależnie od tego, czy przysporzenie to uznawane jest za pomoc publiczną[28].

Obowiązek zapewnienia przejrzystości finansowej dotyczy wszystkich przedsiębiorców korzystających z praw wyłącznych, praw specjalnych lub świadczących usługi w ogólnym interesie gospodarczym, niezależnie od tego czy posiadają oni status przedsiębiorcy publicznego. Zakresem ustawy o przejrzystości objęci są jednakże tylko przedsiębiorcy korzystający z praw wyłącznych lub praw specjalnych albo świadczący usługi w ogólnym interesie gospodarczym, prowadzący również inny rodzaj działalności, niż ta, której dotyczą te prawa i usługi. Tylko bowiem w takich przypadkach istnieje ryzyko subsydiowania skrośnego pomiędzy działalnością, w ramach której korzystają oni ze szczególnych przywilejów, a pozostałą działalnością prowadzoną na podstawie zasad rynkowych. Jednocześnie polski ustawodawca wykroczył poza zakres regulacji przewidziany dyrektywą o przejrzystości i objął przepisami ustawy również przedsiębiorców realizujących

[27] Wspólnotowe ramy dotyczące pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, pkt 2.2.

[28] Zob. przypis 3.

powierzone im przez państwo zadania o innym charakterze niż usługi w ogólnym interesie gospodarczym.

Podobnie jak w stosunku do przedsiębiorców publicznych, w odniesieniu do przedsiębiorców korzystających z praw specjalnych, praw wyłącznych lub realizujących usługi w ogólnym interesie gospodarczym, ustawodawca wprowadził progi, poniżej których przedsiębiorcy ci nie są objęci regulacjami ustawy.

Przepisów ustawy nie stosuje się bowiem m.in. do przedsiębiorców, których przychody netto ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów w każdym z kolejnych dwóch lat obrotowych, poprzedzających rok, w którym korzystali oni z praw specjalnych, praw wyłącznych lub realizowali powierzone im w ogólnym interesie gospodarczym usługi lub zadania, nie przekroczyły 40 mln euro, a w wypadku banków – suma bilansowa nie przekroczyła równowartości 800 mln euro. Ponadto, z zakresu ustawy zostali wyłączeni przedsiębiorcy, którym powierzono realizację usług w ogólnym interesie gospodarczym lub innych zadań, jeżeli dokonanie na ich rzecz przysporzenia ze środków publicznych nastąpiło na czas określony, niezbędny do realizacji tych usług i zadań, w otwartej, przejrzystej i niedyskryminacyjnej procedurze.

Jeśli chodzi o obowiązki nałożone na przedsiębiorców korzystających z praw specjalnych, praw wyłącznych i przedsiębiorców świadczących usługi w ogólnym interesie gospodarczym, w dyrektywie o przejrzystości Komisja przyjęła analogiczną konstrukcję, jak w wypadku przedsiębiorców publicznych. Państwa członkowskie powinny zapewnić zachowanie przejrzystości finansowej niejako wewnątrz poszczególnych przedsiębiorców (art. 1 ust. 2 dyrektywy). Przewidziano przy tym obowiązki dotyczące gromadzenia, przechowywania i udostępniania Komisji szeregu informacji, materiałów i dokumentów związanych z przejrzystością finansową przedsiębiorców.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o przejrzystości finansowej, w celu zapewnienia przejrzystości, przedsiębiorcy korzystający z praw specjalnych, praw wyłącznych lub realizujący usługi w ogólnym interesie gospodarczym zostali zobowiązani do prowadzenia odrębnej ewidencji dla działalności związanej z realizacją tych praw lub usług (zadań) oraz dla pozostałej działalności gospodarczej. Prowadząc odrębną ewidencję powinni oni w sposób prawidłowy przypisywać przychody i koszty na podstawie konsekwentnie stosowanych i mających obiektywne uzasadnienie metod. Zasady prowadzenia odrębnej ewidencji oraz metody przypisywania kosztów i przychodów powinny zostać określone w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości, o której mowa w art. 10 *ustawy o rachunkowości*.

Kontrolę realizacji obowiązku prowadzenia odrębnej ewidencji przez przedsiębiorców korzystających z praw specjalnych, praw wyłącznych i przedsiębiorców świadczących usługi w ogólnym interesie gospodarczym powierzono organom,

które udzieliły im tych praw lub powierzyły realizację usług (art. 11 ust. 1 ustawy). Organy te są bowiem najbardziej zainteresowane prawidłowym korzystaniem przez przedsiębiorców z udzielonych praw lub właściwą realizacją usług. W szczególności, organy te mogą wykorzystywać wyniki kontroli do prawidłowego określania wysokości rekompensaty ze środków publicznych przekazywanej przedsiębiorcy w związku ze świadczeniem usług w ogólnym interesie gospodarczym. Jeśli prawa zostały nabyte przez przedsiębiorcę bezpośrednio z mocy prawa lub w taki sposób powierzona mu została realizacja określonych usług, zadania kontrolne nałożono na organ, do właściwości którego należą sprawy z zakresu realizacji tych praw lub usług (art. 14 ustawy).

Organ, który udzielił praw specjalnych, praw wyłącznych lub powierzył realizację określonych zadań, dokonuje – podobnie jak w wypadku przedsiębiorców publicznych – weryfikacji i oceny wypełniania przez przedsiębiorcę obowiązku zapewnienia przejrzystości finansowej. Ocena ta oparta jest na przekazywanych mu corocznie dokumentach i materiałach dotyczących sytuacji prawnej oraz ekonomiczno-finansowej oraz informacjach zawierających zwłaszcza dane o przychodach i kosztach związanych z poszczególnymi rodzajami działalności danego przedsiębiorcy (art. 9 ust. 1 ustawy). Szczegółowy zakres dokumentów, materiałów i informacji został określony w rozporządzeniu Rady Ministrów z 21 sierpnia 2007 r. w sprawie dokumentów, materiałów oraz informacji koniecznych do oceny zachowania przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców[29]. Również jeśli chodzi o prawa specjalne, prawa wyłączne lub usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym istnieje obowiązek przedkładania opinii biegłego rewidenta z badania finansowego, stwierdzającej spełnienie ustawowego obowiązku zachowania przejrzystości. Właściwy organ może również zwrócić się do przedsiębiorcy o dodatkowe informacje.

W razie stwierdzenia braku lub niewłaściwego prowadzenia odrębnej ewidencji albo niewypełnienia obowiązków sprawozdawczych bądź informacyjnych, organ wydaje decyzję, która podlega kontroli sądów administracyjnych.

Wydaje się, że najbardziej efektywnym sposobem na zapewnienie przejrzystości działania przedsiębiorców posiadających prawa specjalne lub prawa wyłączne lub świadczących usługi w ogólnym interesie gospodarczym byłoby wprowadzenie odpowiednich przepisów do wszystkich aktów prawnych, które regulują kwestie związane z udzielaniem i korzystaniem z tych praw lub świadczeniem usług. Takie rozwiązanie umożliwiłoby bowiem uwzględnienie specyfiki danego sektora. Ponadto, pozwoliłoby wziąć pod uwagę regulacje szczególne w zakresie przejrzystości, w tym wynikające z prawa wspólnotowego. Docelowo należy więc dążyć do

[29] DzU nr 162, poz. 1147.

osiągnięcia takiej sytuacji[30]. Stąd też, w ustawie o przejrzystości finansowej zawarto art. 15, zgodnie z którym przepisów tej ustawy nie stosuje się, jeśli zasady dotyczące zachowania przejrzystości finansowej przez przedsiębiorców korzystających z praw specjalnych lub wyłącznych albo świadczących usługi w ogólnym interesie gospodarczym zostały uregulowane w odrębnych przepisach.

Kontrola Komisji Europejskiej

Dyrektywa o przejrzystości zawiera – poza regulacjami dotyczącymi ogólnego obowiązku zapewnienia przejrzystości stosunków finansowych między władzami publicznymi i przedsiębiorcami publicznymi oraz przejrzystości wewnątrz określonych przedsiębiorców (art. 1 dyrektywy) – szereg przepisów związanych z gromadzeniem, przechowywaniem i udostępnianiem Komisji informacji, materiałów i dokumentów odnoszących się do szeroko rozumianej przejrzystości finansowej.

Obowiązki te, które można ogólnie nazwać informacyjnymi, mają umożliwić Komisji kontrolę przestrzegania postanowień dyrektywy przez poszczególne państwa członkowskie. Dzięki temu Komisja mogłaby dokonywać oceny czy warunki konkurencji na wspólnym rynku pozostają niezakłócone. Chodzi przede wszystkim o sprawdzenie, czy państwa członkowskie nie naruszyły zasady jednakowego traktowania przedsiębiorców publicznych i prywatnych, udzielając nielegalnej pomocy publicznej.

W odniesieniu do praw specjalnych, praw wyłącznych i świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym, Komisja została wyposażona w instrumenty, ułatwiające kontrolę, czy nie doszło do nadużycia pozycji dominującej przez poszczególnych przedsiębiorców, w związku z posiadanymi przez nich prawami lub udzielenia nielegalnej pomocy publicznej, przez np. nadkompensatę dodatkowych kosztów, wynikających ze świadczenia takich usług.

Najdalej idące obowiązki informacyjne dyrektywa o przejrzystości przewiduje w odniesieniu do przedsiębiorstw publicznych z sektora przetwórstwa przemysłowego, gdyż zobowiązuje państwa członkowskie do corocznego przekazywania w wyznaczonym terminie licznych informacji finansowych (art. 8 ust. 1 dyrektywy). W szczególności, zgodnie z art. 8 ust. 2 dyrektywy, w stosunku do przedsiębiorstw publicznych działających w tym sektorze wymagane są sprawozdania roczne i sprawozdania finansowe obejmujące bilans, rachunek zysków i strat, przepisy objaśniające wraz z zasadami rachunkowości, oświadczenia zarządu, sprawozdania z działalności i według segmentów oraz protokoły ze zgromadzeń akcjonariuszy.

[30] Obecnie odpowiednie regulacje znajdują się np. w art. 31a-31c ustawy z 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji (DzU z 2004 r., nr 253, poz. 2531, ze zm.) lub art. 52 ustawy z 12.06.2003 r., Prawo pocztowe (DzU nr 130, poz. 1188, ze zm.).

Ponadto, art. 8 ust. 3 dyrektywy zobowiązuje do dostarczenia dodatkowych informacji, jeśli nie są one zawarte w sprawozdaniu rocznym i sprawozdaniach finansowych przedsiębiorstwa publicznego. W szczególności, należy przedłożyć informacje dotyczące wniesienia określonych środków na kapitał zakładowy lub inne fundusze quasi-kapitałowe przedsiębiorcy, np. kapitał zapasowy lub rezerwowy, określając warunki ich wniesienia, jak również informacje dotyczące bezzwrotnych dotacji lub podlegających zwrotowi jedynie w określonych okolicznościach, kredytów, w tym przekroczenia limitu kredytowego oraz zaliczkowych wypłat zastrzyków kapitałowych z wyszczególnieniem oprocentowania i warunków udzielania kredytu, zabezpieczenia udzielonego kredytobiorcy przez przedsiębiorstwo otrzymujące kredyt, gwarancji przyznanych przedsiębiorstwu przez władze publiczne w związku z finansowaniem długu, wypłaconych dywidend i zatrzymanych zysków oraz wszelkich innych form interwencji państwa, takich jak umorzenie należności przedsiębiorstwa publicznego wobec państwa. Komisja może żądać również od państwa członkowskiego jakichkolwiek dodatkowych informacji dotyczących tej kategorii przedsiębiorców (art. 8 ust. 7 dyrektywy). Ponadto, w celu umożliwienia oszacowania liczby firm objętych systemem sprawozdawczym, państwa członkowskie mają obowiązek dostarczyć Komisji wykaz przedsiębiorstw publicznych działających w sektorze przetwórstwa przemysłowego, ich obroty oraz uaktualniać go do 31 marca każdego roku.

Jeśli chodzi o pozostałych przedsiębiorców publicznych oraz przedsiębiorców posiadających prawa specjalne, prawa wyłączne lub też realizujących usługi w ogólnym interesie gospodarczym, państwa członkowskie mają obowiązek przedkładania informacji, dokumentów i materiałów jedynie na żądanie Komisji (art. 6 ust. 3 dyrektywy).

W związku z postanowieniami dyrektywy, w art. 17 ustawy o przejrzystości finansowej, w odniesieniu do przedsiębiorców z sektora przetwórstwa przemysłowego zobowiązano właściwy organ nadzorujący do przekazywania Komisji Europejskiej:

a) informacji o firmie, siedzibie i przedmiocie działalności oraz wstępne wielkości przychodów ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów tego przedsiębiorcy – w terminie do 31 marca każdego roku;

b) wymaganych dokumentów, materiałów i informacji – niezwłocznie po ich otrzymaniu. Zakres tych informacji i dokumentacji zostanie określony w rozporządzeniu Rady Ministrów wydanym na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy, tak aby odpowiadał art. 8 ust. 2 i 3 dyrektywy.

Implementacja postanowień dyrektywy dotyczących przekazywania informacji przez dane państwo członkowskie na żądanie Komisji Europejskiej została zapewniona dzięki art. 18 ust. 1 ustawy o przejrzystości finansowej, zgodnie z którym

organ nadzorujący, w zakresie swojej właściwości, na podstawie uzyskanych dokumentów, materiałów i informacji, udziela Komisji odpowiedzi na jej zapytanie dotyczące przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi. Ustęp 2 tego artykułu zawiera odpowiednią regulację w odniesieniu do organu publicznego, który udzielił praw specjalnych, praw wyłącznych lub powierzył określonemu przedsiębiorcy realizację usług w ogólnym interesie gospodarczym. Jeżeli właściwy organ takich informacji by nie posiadał, na mocy art. 4 ust. 2 pkt 4 oraz art. 9 ust. 3 ustawy o przejrzystości finansowej może zwrócić się do przedsiębiorcy o ich przekazanie. Przepisy te stanowią bowiem, że przedsiębiorca przekazuje właściwemu organowi – na jego żądanie, w zakresie i terminie określonym w żądaniu – dodatkowo dokumenty, materiały i informacje, jeżeli te posiadane przez ten organ są niekompletne lub niewystarczające do udzielenia odpowiedzi na żądanie Komisji. Właściwe organy przechowują je przez pięć lat, gdyż w tym okresie Komisja może żądać ich udostępnienia.

Obowiązki informacyjne określone w dyrektywie o przejrzystości są bardzo obszerne, a ich realizacja wymaga zaangażowania zarówno ze strony organów publicznych, jak i przedsiębiorców. Jednakże aktywność Komisji w kwestii kontroli zapewnienia przejrzystości na wspólnym rynku sprowadza się przede wszystkim do sprawdzenia poprawności formalnej implementacji poszczególnych postanowień dyrektywy (przyjęcie odpowiednich aktów prawnych). W dotychczasowej praktyce Komisja kontrolowała zachowanie przejrzystości finansowej jedynie w ramach toczących się postępowań dotyczących pomocy publicznej, oceniając np. wysokość rekompensaty przekazanej przedsiębiorcy ze środków publicznych w związku ze świadczeniem przez niego usług w ogólnym interesie gospodarczym[31], przy czym nie były to częste wypadki. Nie było natomiast kontroli dokonywanych przez Komisję na podstawie samej dyrektywy o przejrzystości, polegających na analizie konkretnych przypadków (wyjątek stanowi pismo Komisji skierowane do władz polskich w listopadzie 2005 r. na temat naszych przedsiębiorców publicznych). Sytuacja ta może jednak w przyszłości ulec zmianie, gdyż Komisja Europejska przywiązuje coraz większą wagę do pełniejszego wykorzystywania uprawnień, jakie daje jej dyrektywa o przejrzystości w zakresie ochrony konkurencji[32].

[31] Zob. np. decyzję Komisji z 24.04.2007 r. w sprawie State Aid E 3/2005 – *Financing of public service broadcasters in Germany*. Zob. też komunikat Komisji w sprawie udzielania pomocy państwa dla radiofonii i telewizji publicznej (DzUrz UE C 320 z 15.11.2001).

[32] Stanowisko takie zaprezentowała przedstawicielka Komisji Europejskiej na seminarium pt.: „Transparency in financial relations concerning public undertakings", zorganizowanym przez Technical Assistance Information Exchange Instrument of the European Commission we współpracy z polskim Ministerstwem Skarbu Państwa, które odbyło się w Warszawie 22.01.2007 r.

Kompetencje Komisji Europejskiej nie ograniczają uprawnień krajowych organów kontroli związanych między innymi z badaniem stosowania ustawy o przejrzystości finansowej, implementującej dyrektywę. Szczególna rola przypada tu Najwyższej Izbie Kontroli. I nie chodzi wyłącznie o kontrolę przestrzegania przez przedsiębiorców i właściwe organy obowiązków bezpośrednio wynikających z tego aktu prawnego, ale również o badanie innych spraw związanych z omawianymi regulacjami. Przykładowo można tu wskazać problem wyposażenia przedsiębiorców w prawa specjalne lub prawa wyłączne. Jest to zagadnienie niezwykle skomplikowane, zwłaszcza jeśli zakres kontroli nie będzie ograniczony jedynie do kryterium legalności.

Aleksandra Paczkowska-Tomaszewska
wicedyrektor Departamentu Monitorowania Pomocy Publicznej
Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
Jarosław Maćkowiak
Uniwersytet Warszawski

Przemysław Szustakiewicz

CENTRALNE BIURO ANTYKORUPCYJNE JAKO INSTYTUCJA KONTROLI

Mijają dwa lata od uchwalenia przez Sejm ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym[1] (zwanym dalej CBA), pierwszej w historii Polski instytucji powołanej specjalnie do zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym. Wciąż wzbudza ono wiele kontrowersji i emocji, dotyczących przede wszystkim prowadzonych przez CBA postępowań karnych. Pierwsze sprawozdanie z rocznej działalności Biura przedstawione 1 czerwca 2007 r. przez kierującego CBA ministra spotkało się z miażdżącą krytyką opozycji i mediów. Uznano, że powstała służba nieskuteczna, nieudolna i za droga[2].

Pomijając jednak niefortunne wypowiedzi kierownictwa Centralnego Biura Antykorupcyjnego, warte przemyślenia są kompetencje CBA w zakresie postępowań kontrolnych. Dyskusja nad rolą i zadaniami Biura dotyczy bowiem głównie uprawnień związanych z bezpośrednim zwalczaniem przestępstw, a zatem z prawem karnym, tymczasem konstrukcja ustawy z 9 czerwca 2006 r. wskazuje, że zwalczanie korupcji przez CBA opiera się przede wszystkim na dwóch filarach.

Pierwszy z nich dotyczy ścigania przestępstw kryminalnych związanych z korupcją przeciwko:

– działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego wskazanych w art. 2 ust. 1 pkt. 1 ww. ustawy oraz określonych w art. 228-231 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny[3], a także, o których mowa w art. 14 ustawy

---

[1] DzU nr 105 poz. 708, ze zm.

[2] Np. G. Makowski: *Po co nam Centralne Biuro Antykorupcyjne?* „Newsweek Polska" nr 24/07, s.26.

[3] DzU nr 88, poz. 553, ze. zm.

z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne[4];

– wymiarowi sprawiedliwości, wymienionych w art. 233 kk;

– wyborom i referendum, określonych w art. 250a kk;

– porządkowi publicznemu, wskazanych w art. 258 kk;

– wiarygodności dokumentów, wymienionych w art. 270-273 kk;

– mieniu, określonych w art. 286 kk;

– obrotowi gospodarczemu, wskazanych w art. 296-297 i 299 kk;

– obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi, określonych w art. 310 kk; a także

– przestępstwom, o których mowa w art. 585-592 ustawy z 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych [5] oraz określonym w art. 179-183 ustawy z 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi[6], jeżeli pozostają w związku z korupcją lub działalnością godzącą w interesy ekonomiczne państwa;

– przestępstwom i wykroczeniom skarbowym dotyczącym podatków i rozliczeń z tytułu dotacji i subwencji, wskazanym w rozdziale 6 ustawy z 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy [7], jeżeli pozostają w związku z korupcją lub działalnością godzącą w interesy ekonomiczne państwa, jak rownież wykroczeniom związanym z finansowaniem partii politycznych, opisanym w art. 49d i 49f ustawy z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych[8], jeżeli pozostają w związku z korupcją.

Drugi filar działalności CBA opiera się na podejmowaniu czynności kontrolnych, mających na celu ujawnienie korupcji w instytucjach państwowych i samorządzie terytorialnym oraz nadużyć osób pełniących funkcje publiczne, a także działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa.

Mówi się o nim mniej; nie wzbudził on także kontrowersji podczas dyskusji sejmowych nad projektem[9]. Tymczasem sformułowania ustawy z 9 czerwca 2006 r. zasługują w tym zakresie na uwagę. Kilka kontroli podjętych w ostatnim czasie przez Biuro spotkało się również z dużym zainteresowaniem mediów[10].

Jak wynika z treści uzasadnienia do ustawy, taka konstrukcja kompetencji Centralnego Biura Antykorupcyjnego „pozwoli funkcjonariuszom Biura na osiągnięcie wysokiej skuteczności działań, zwłaszcza gdy ustalenia kontrolne będą mogły

[4] DzU nr 106, poz. 679, ze. zm.

[5] DzU nr 94, poz. 1037, ze zm.

[6] DzU nr 183, poz. 1538.

[7] DzU nr 83, poz. 930, ze. zm.

[8] DzU z 2001 r., nr 79, poz. 857, ze zm.

[9] Por. *Sprawozdanie z 19 posiedzenia Sejmu 8 czerwca 2006 r.,* s. 274-278.

[10] Np. kontrola prywatyzacji mieszkań w Szczecinie, której wyniki opublikowano na <http://www.cba.gov.pl/portal/pl/20/132/Milionowe_straty_przy_prywatyzacji_mieszkan_w_Szczecinie.html>.

być ostatecznie potwierdzone i rozwinięte w drodze postępowania przygotowawczego (czynności dochodzeniowo-śledczych)"[11]. Czynności kontrolne w tym zakresie mają zatem być ewentualną podstawą, czy może raczej wstępem, do dalszych czynności związanych z prowadzeniem przez CBA czynności w toku postępowania przygotowawczego. Występuje tu połączenie funkcji kontrolnej z funkcją dochodzeniowo-śledczą. Takie rozwiązanie może przyspieszać wykrywanie i ściganie nieprawidłowości, ale jednocześnie naraża Biuro na zarzut braku obiektywizmu. Kiedy postępowanie kontrolne i czynności dochodzeniowo-śledcze prowadzi ten sam organ, jest bowiem naturalne, że dąży on do potwierdzenia wyników kontroli, a nie zawsze jest to możliwe. Często stwarza to pole do nadużyć. Stąd, skoro ustawodawca powołał do życia instytucję o takim charakterze, powinien przewidzieć odpowiednie zabezpieczenia prawne, na przykład poprzez oddzielenie pionu śledczego od kontrolnego. Tego jednak nie uczyniono.

Podstawowym problemem, dotyczącym czynności kontrolnych CBA jest zakres jego kompetencji oraz kryteria, jakimi ma się posługiwać. Jeśli chodzi o czynności kontrolne, ustawa z 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym odsyła tutaj aż do trzech artykułów: art. 2 pkt. 2-5; art. 13 ust. 1 pkt. 2 i art. 31 ust. 1. Pierwszy określa kompetencje kontrolne CBA dość szeroko. Są to:

– ujawnianie i przeciwdziałanie nieprzestrzeganiu przepisów ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne[12];

– dokumentowanie podstaw i inicjowanie realizacji przepisów ustawy z 21 czerwca 1990 r. o zwrocie korzyści uzyskanych niesłusznie kosztem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych[13];

– ujawnianie nieprzestrzegania określonych przepisami prawa procedur podejmowania i realizacji decyzji w przedmiocie: prywatyzacji i komercjalizacji, wsparcia finansowego, udzielania zamówień publicznych, rozporządzania mieniem jednostek lub przedsiębiorców oraz przyznawania koncesji, zezwoleń, zwolnień podmiotowych i przedmiotowych, ulg, preferencji, kontyngentów, plafonów, poręczeń i gwarancji kredytowych;

– kontrola prawidłowości i prawdziwości oświadczeń majątkowych lub oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej osób pełniących funkcje publiczne, o których mowa w art. 115 § 19 kodeksu karnego, składanych na podstawie odrębnych przepisów.

Artykuł 13 ust.1 pkt 2 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym dotyczy uprawnień kontrolnych funkcjonariuszy. Wedle jego brzmienia funkcjonariusze

[11] Uzasadnienie do projektu ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, str. 7.
[12] t.j. DzU z 2006 r., nr 216, poz. 1584.
[13] DzU nr 44, poz. 255, ze zm.

Biura wykonują czynności kontrolne w celu ujawniania przypadków korupcji w instytucjach państwowych i samorządzie terytorialnym oraz nadużyć osób pełniących funkcje publiczne, a także działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa. Artykuł 31 ust. 1 otwiera rozdział 4 „Czynności kontrolne funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego". Wynika z niego, że czynności kontrolne, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o CBA, polegają na:

– sprawdzaniu przestrzegania przepisów ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz innych ustaw wprowadzających ograniczenia w podejmowaniu i prowadzeniu przez nie takiej działalności;

– badaniu i kontroli określonych przepisami prawa procedur podejmowania i realizacji decyzji w przedmiocie: prywatyzacji i komercjalizacji, wsparcia finansowego, udzielania zamówień publicznych, rozporządzania mieniem państwowym lub komunalnym oraz przyznawania koncesji, zezwoleń, zwolnień podmiotowych i przedmiotowych, ulg, preferencji, kontyngentów, plafonów, poręczeń i gwarancji kredytowych.

Każdy z tych przepisów nieco inaczej opisuje zakres czynności kontrolnych CBA. Może to prowadzić do problemów z określeniem kompetencji Biura. Na przykład art. 2 wskazuje, że w ramach czynności kontrolnych funkcjonariusze CBA mają uprawnienia do kontroli wykonywania przepisów ustawy z 21 czerwca 1990 r.o zwrocie korzyści uzyskanych niesłusznie kosztem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych. Jednak w dalszych przepisach nie ma o niej mowy. Rodzi się zatem pytanie, czy czynności kontrolne w tym zakresie będą legalne w świetle przepisów ustawy o CBA? Z uwagi na istotność przepisów w tym miejscu trzeba się jednak skoncentrować na wymienionych wyżej zadaniach Biura, o których mówi się w art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o CBA.

Pierwszy zakres kompetencji wskazany w tym artykule dotyczy przede wszystkim przestrzegania przepisów ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Należałoby wyrazić dla niego aprobatę, wielokrotnie bowiem podnoszono, że obowiązujące w Polsce przepisy w tej dziedzinie mają charakter fasadowy, ponieważ brakuje organu, który w pełni zajmowałby się badaniem prawdziwości złożonych oświadczeń[14]. Porównanie treści art. 2 ust. 1 pkt. 5 ustawy o CBA, który wskazuje, że działanie Centralnego Biura Antykorupcyjnego w tym zakresie będzie dotyczyło osób wskazanych w art. 115 § 19 kodeksu karnego z treścią art. 10 w zw. z art. 2 ustawy o ograniczeniu

[14] Por. *Program Monitoringu Akcesji do Unii Europejskiej. Korupcja i polityka antykorupcyjna. Raport krajowy-Polska.* Przygotowany przez Instytut Społeczeństwa Obywatelskiego, Warszawa 2002.

prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne może jednak budzić wątpliwości co do rzeczywistego zakresu kontroli Biura. Przepis art. 115 § 19 Kodeksu karnego dotyczy nieco innej kategorii osób, albowiem „ustawodawca uznał, że pełniącym taką funkcję jest członek organu samorządowego (zarządu, rady nadzorczej), co dotyczy każdego samorządu funkcjonującego na podstawie ustawy (samorząd gospodarczy, lekarski, radcowski, adwokacki itp.). Ponadto za pełniącego funkcję publiczną uznano każdego pracownika jednostki organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi (przedsiębiorstwa, instytucji itp.), z wyjątkiem sprawujących funkcje wyłącznie usługowe. Celem tej regulacji jest objęcie karalnością zachowań korupcyjnych pracowników takich jednostek (lekarzy, nauczycieli, pracowników sądu, prokuratury itp.), podobnie jak pracowników administracji"[15]. Zapisy dotyczące odpowiedzialności karnej osoby publicznej są w kodeksie karnym znacznie szersze niż w cytowanych wyżej przepisach ustawy z 21 sierpnia 1997 r. Zapis art. 115 § 19 kodeksu karnego powstał dla potrzeb prawa karnego i miał umożliwić skuteczniejszą walkę z korupcją, niż określona w art. 228 kk. Tymczasem zapisy ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne mają nieco inny charakter i dotyczą ściśle określonej kategorii podmiotów. Niejasny zapis ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym rodzi wątpliwości co do tego, czy jego funkcjonariusze mogą dokonywać kontroli składników majątkowych osób, które nie są wymienione w art. 10 w zw. z art. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r., ale zostały wymienione w art. 115 § 19 kodeksu karnego. Stąd nie wiadomo, jakie podmioty mogą być poddane kontroli CBA w tym zakresie. Kryterium kontroli będzie się tu odnosiło do przestrzegania przez osoby do tego zobowiązane przepisów dotyczących ograniczenia prowadzenia przez nie działalności gospodarczej. W tym przypadku kryterium kontroli będzie zatem legalność – zgodność z prawem składanych deklaracji, a także – jak się wydaje – ich rzetelność. Sformułowania ustawy wskazują wyraźnie, że gdy chodzi o przestrzeganie ustawodawstwa antykorupcyjnego, działania kontrolne Biura koncentrują się na badaniu poszczególnych osób fizycznych. Tymczasem byłoby lepiej, gdyby można było także kontrolować przestrzeganie przepisów ustawy przez organy zobowiązane do badania oświadczeń. Łatwiej wówczas uchwycić mechanizmy, które powodują nieprzestrzeganie przepisów antykorupcyjnych. Takie rozwiązanie sprzyjałoby usuwaniu przyczyn korupcji, a nie tylko poprawianiu złego prawodawstwa czy błędnych rozwiązań praktycznych.

Ustawodawca wskazał wyraźnie w art. 31 ust. 2 omawianej regulacji, że w przypadku dziesięciu form działań administracji publicznej, tj.: prywatyzacji

[15] A. Marek: *Kodeks karny. Komentarz,* LEX 2007.

i komercjalizacji, wsparcia finansowego, udzielania zamówień publicznych, rozporządzania mieniem państwowym lub komunalnym oraz przyznawania koncesji, zezwoleń, zwolnień podmiotowych i przedmiotowych, ulg, preferencji, kontyngentów, plafonów, poręczeń i gwarancji kredytowych, kompetencje Biura są ograniczone do kryterium legalności i dodatkowo zawężone do kontroli przestrzegania procedur. Takie uprawnienie kontrolne przypomina nieco rozstrzygnięcia dotyczące kontroli Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych[16].

Zgodnie z art. 31 ust. 2 ustawy o CBA poza osobami pełniącymi funkcje publiczne, kontroli Biura podlegają jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, jednostki niezaliczane do sektora finansów publicznych, otrzymujące środki publiczne, a także przedsiębiorcy. Zakres przedmiotowy kontroli nie dotyczy jednak każdej z form działalności tych podmiotów, ale musi mieć związek albo z kontrolą przestrzegania przepisów antykorupcyjnych, albo z badaniem procedur opisanych w art. 31 ust. 2 ustawy o CBA. Nie może on zatem dotyczyć innych form działalności, np. płacenia przez wymienione podmioty danin publicznych czy przestrzegania przepisów prawa pracy.

Ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym przewiduje dwa rodzaje kontroli: kontrole planowe i kontrole doraźne. W obu – organem, który decyduje o podjęciu kontroli jest szef CBA. Kontrole doraźne są przeprowadzane na mocy jego zarządzenia. Natomiast kontrole planowe wymienia się w rocznym planie kontroli zatwierdzanym przez kierującego CBA. Ustawa nie różnicuje czynności kontrolnych podejmowanych przez Biuro w zależności od tego, czy mamy do czynienia z kontrolą planową, czy też doraźną. Czynności postępowania kontrolnego zawsze odbywają się w ten sam sposób.

Kontrola odbywa się w jednostce kontrolowanej, na podstawie planu kontroli, zatwierdzonego przez szefa CBA lub inną osobę przez niego upoważnioną. Zgodnie z treścią § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z 29 sierpnia 2006 r. w sprawie szczegółowych warunków oraz trybu przygotowywania, prowadzenia i dokumentowania czynności kontrolnych przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego[17] przy opracowywaniu programów kontroli uwzględnia się w szczególności: wyniki wcześniejszych kontroli, wyniki działalności analitycznej CBA, informacje pochodzące od organów państwowych i samorządowych, opinie ekspertów. Rozporządzenie nie opisuje szczególnej formy planu kontroli, wskazuje jednak, że powinien on zawierać co najmniej:

– oznaczenie kontroli (numer i temat);

[16] Szerzej P. Szustakiewicz: *Uprawnienia Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych do kontroli postępowań w sprawach zamówień publicznych, „*Kontrola Państwowa" 1/2007, s.50-58.

[17] DzU nr 165, poz. 1171.

– cel kontroli, tj. określenie kierunku badań kontrolnych i problemów wymagających oceny;

– analizę stanu prawnego dotyczącego tematyki kontroli;

– szczegółowe określenie przedmiotowego i podmiotowego zakresu kontroli;

– określenie sposobu i technik przeprowadzania kontroli, zwłaszcza problemów, na które należy zwrócić szczególną uwagę, dowodów niezbędnych do dokonania ustaleń i sposobu ich badania, powiązania tematyki z aktami normatywnymi.

Zasadą jest, że kontrola rozpoczyna się w jednostce kontrolnej od okazania przez funkcjonariusza Biura legitymacji służbowej oraz imiennego upoważnienia do przeprowadzenia kontroli wystawionego przez szefa CBA lub osobę przez niego upoważnioną. Upoważnienie zawiera: imię i nazwisko oraz numer legitymacji służbowej funkcjonariusza, wskazanie podmiotu kontrolowanego i termin zakończenia kontroli, szczegółowy jej zakres oraz pouczenie o prawach i obowiązkach kontrolowanego. Wzór upoważnienia jest określony w rozporządzeniu prezesa Rady Ministrów z 20 września 2006 r. w sprawie upoważnienia do wykonywania czynności kontrolnych przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego[18]. Należy jednak podkreślić, że jeśli okoliczności uzasadniają niezwłoczne podjęcie kontroli, zwłaszcza zaś, jeśli istnieje ryzyko utraty materiału dowodowego, kontrola może być wszczęta po okazaniu legitymacji służbowej kontrolowanemu lub osobie przez niego upoważnionej lub osobie pełniącej funkcję publiczną. Jeśli taka kontrola zostanie rozpoczęta, Centralne Biuro Antykorupcyjne ma obowiązek niezwłocznie – nie później niż 3 dni od dnia wszczęcia kontroli – doręczyć kontrolowanemu upoważnienie do jej przeprowadzenia. Jeśli tego nie uczyni, dokumenty z czynności kontrolnych dokonanych z naruszeniem tego obowiązku nie stanowią dowodu w postępowaniu kontrolnym. Ustawa z 9 czerwca 2006 r. nie różnicuje funkcjonariuszy na wykonujących czynności dochodzeniowo-śledcze i czynności kontrolne. O tym, który funkcjonariusz CBA dokona kontroli decydują zatem ustalenia organizacyjne w samym Biurze, a nie podział dokonany przez ustawodawcę.

Istotnym rozwiązaniem, rzadkim w polskim ustawodawstwie dotyczącym organów kontroli jest określenie terminu czynności kontrolnych. Nie mogą one trwać dłużej niż 3 miesiące. W szczególnie uzasadnionych przypadkach kontrola może być przedłużona przez szefa CBA na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy. Wystawia się wówczas nowe upoważnienie do przeprowadzenia kontroli. Powstaje tu jednak pytanie, czy termin dotyczy kontroli *sensu stricte*, tj. czynności dowodowych, czy także postępowania związanego z przedstawieniem protokołu kontroli i ewentualnym podważaniem przez kontrolowanego jej ustaleń poprzez złożenie zastrzeżeń.

[18] DzU nr 169, poz. 1263.

Treść ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym i rozporządzenia z 29 sierpnia 2006 r. nie mówią nic na ten temat, ponieważ jednak oba te akty określają terminem „kontrola" wszystkie czynności podejmowane przez CBA, należy przyjąć, że termin trzymiesięczny i ewentualne jego przedłużenie obejmuje także czynności związane ze sformułowaniem i przedstawieniem protokołu kontroli. Funkcjonariusz kontrolujący ma wstęp do wszystkich pomieszczeń kontrolowanego, z zastrzeżeniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej. Także jednostki organizacyjne mają zapewnić kontrolerom warunki do przeprowadzenia czynności.

Funkcjonariusz podlega wyłączeniu od udziału w kontroli, na wniosek lub z urzędu, jeżeli jej wyniki mogą dotyczyć praw lub obowiązków kontrolera albo praw lub obowiązków jego małżonka bądź osoby pozostającej z nim faktycznie we wspólnym pożyciu, krewnych i powinowatych do drugiego stopnia albo osób związanych z nim z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli. Powody wyłączenia kontrolującego trwają mimo ustania małżeństwa, wspólnego pożycia, przysposobienia, opieki lub kurateli. Nadto przeprowadzający kontrolę podlega wyłączeniu również w razie zaistnienia w toku kontroli okoliczności mogących wywołać uzasadnione wątpliwości co do jego bezstronności. O wyłączeniu postanawia szef CBA. Takie postanowienie jest ostateczne. Kierujący CBA może także, na wniosek lub z urzędu, wyłączyć z postępowania kontrolnego wszystkich funkcjonariuszy jednostki organizacyjnej Biura, jeżeli wyniki kontroli mogłyby oddziaływać na prawa lub obowiązki kierownika albo zastępcy kierownika tej jednostki lub osób im bliskich. W takiej sytuacji szef CBA wyznacza do postępowania kontrolnego funkcjonariuszy spoza tej jednostki organizacyjnej. Do czasu wydania postanowienia o wyłączeniu funkcjonariusz Biura może wykonywać jedynie czynności niecierpiące zwłoki.

W toku postępowania kontrolnego zbierane są dowody. Ustawa nie ogranicza środków dowodowych, wskazując że w szczególności mogą nimi być: dowody z dokumentów, opinie biegłych, rzeczy. Funkcjonariusz CBA wykonujący czynności kontrolne na podstawie art. 41 ustawy o CBA ma także prawo żądać od pracowników jednostki kontrolowanej lub osoby pełniącej funkcję publiczną udzielenia mu, w terminie oraz w miejscu przez niego wyznaczonym, ustnych i pisemnych wyjaśnień w sprawach dotyczących przedmiotu kontroli. Z przebiegu ustnych wyjaśnień sporządza się protokół, który podpisuje kontrolujący i osoba składająca wyjaśnienia. Osoba, od której zażądano wyjaśnień może ich odmówić, jeśli mają dotyczyć:

– tajemnicy ustawowo chronionej;

– faktów i okoliczności, których ujawnienie mogłoby narazić na odpowiedzialność karną lub majątkową wezwanego do złożenia wyjaśnień, a także jego małżonka albo osobę pozostającą z nim faktycznie we wspólnym pożyciu, krewnych

i powinowatych do drugiego stopnia bądź osoby związane z nim z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli; prawo odmowy udzielenia wyjaśnień trwa mimo ustania małżeństwa, wspólnego pożycia, przysposobienia, opieki lub kurateli.

Ustawa wskazuje także, że osoba udzielająca wyjaśnień może uchylić się od odpowiedzi na pytania, jeżeli zachodzą powyższe okoliczności. Ustawodawca przewidział przy tym możliwość złożenia funkcjonariuszowi kontrolującemu ustnych lub pisemnych oświadczeń dotyczących przedmiotu kontroli przez każdą zainteresowaną osobę. Funkcjonariusz nie może odmówić przyjęcia oświadczenia, jeżeli ma ono związek z przedmiotem kontroli. Kontrowersyjnym środkiem dowodowym są opisane w art. 40 ustawy o CBA oględziny majątku osoby składającej oświadczenie majątkowe. Zauważono tutaj, że „art. 40 ustawy dotyczy kontroli osób pełniących funkcje publiczne i stanowi podstawę prawną do dokonywania „oględzin" przy ustalaniu stanu majątkowego, tzn. do ingerencji w prywatność – ale też bez zachowania wymogu konieczności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). W efekcie są oni podejrzani z założenia, co jest sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji)"[19]. Jednak dotychczas przepis ten nie stał się podstawą skargi do Trybunału Konstytucyjnego i choć rodzi wątpliwości, nadal obowiązuje. Dotyczy on jednak tylko tych osób, których oświadczenia majątkowe bada Centralne Biuro Antykorupcyjne.

Zgodnie z treścią rozdziału 4 rozporządzenia Rady Ministrów z 29 sierpnia 2006 r. w sprawie szczegółowych warunków oraz trybu przygotowywania, prowadzenia i dokumentowania czynności kontrolnych przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego, dowody zebrane w toku postępowania kontrolnego są przechowywane w aktach kontroli, które służą wyłącznie do użytku służbowego. Nie są więc jawne dla kontrolowanego. Jawny jest natomiast protokół kontroli, w którym funkcjonariusz CBA przeprowadzający kontrolę przedstawia jej wyniki. Zgodnie z art. 44 ust. 2 omawianej regulacji protokół kontroli zawiera opis stanu faktycznego stwierdzonego w toku kontroli oraz ocenę ustalonych nieprawidłowości, z uwzględnieniem przyczyn ich powstania, zakresu i skutków oraz osób za nie odpowiedzialnych. Protokół kontroli podpisują funkcjonariusz kontrolujący i kontrolowany lub osoba przez niego upoważniona.

Ustawa przewiduje postępowanie odwoławcze od protokołu kontroli. Na podstawie art. 45 ust. 3 ustawy o CBA kontrolowanemu lub osobie przez niego upoważnionej przysługuje prawo zgłoszenia, przed podpisaniem protokołu kontroli, umotywowanych zastrzeżeń dotyczących ustaleń zawartych w protokole. Zastrzeżenia zgłasza się na piśmie do szefa Biura w terminie 7 dni od otrzymania protokołu. Jest to termin prawa materialnego, a zatem nie może być przywrócony. Kierujący

[19] W. Gontarski: *Czy godzi się naruszać prawo do godnego życia?* „Rzeczpospolita" z 11.07.2006 r.

CBA jest obowiązany dokonać ich analizy i w miarę potrzeby zarządzić dodatkowe czynności kontrolne, a w razie stwierdzenia zasadności zastrzeżeń polecić zmianę lub uzupełnienie odpowiedniej części protokołu kontroli. Jeśli zastrzeżenia nie zostaną uwzględnione w całości lub w części, kierujący CBA przekazuje na piśmie swoje stanowisko zgłaszającemu zastrzeżenia. Natomiast jeśli zastrzeżenia zostaną uwzględnione, treść protokołu kontroli ulega zmianie. Kontrolowany lub osoba przez niego upoważniona może odmówić podpisania protokołu, składając w terminie 7 dni od jego otrzymania pisemne wyjaśnienie tej odmowy. W wypadku zgłoszenia zastrzeżeń termin do złożenia wyjaśnienia o odmowie podpisania protokołu liczy się od dnia otrzymania pisemnego stanowiska szefa CBA w sprawie ich rozpatrzenia. Odmowa podpisania protokołu kontroli nie stanowi przeszkody do podpisania protokołu przez funkcjonariusza kontrolującego i realizacji ustaleń kontroli. O odmowie podpisania protokołu i złożeniu wyjaśnienia kontrolujący umieszcza wzmiankę w protokole.

Po sporządzeniu protokołu kontroli, ustawodawca dał Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu trzy możliwości zakończenia sprawy, bowiem kierownik właściwej jednostki organizacyjnej CBA może skierować:

1) wniosek:

– o odwołanie ze stanowiska lub rozwiązanie stosunku pracy bez wypowiedzenia z winy pracownika z powodu nieprzestrzegania przepisów ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz innych ustaw wprowadzających ograniczenia w podejmowaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne;

– o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego w powyższych sytuacjach;

2) wystąpienie do kontrolowanego lub organu nadzorującego jego działalność w sprawie stwierdzenia w kontrolowanej jednostce organizacyjnej naruszeń:

– przepisów ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz innych ustaw wprowadzających ograniczenia w podejmowaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne;

– przepisów prawa dotyczących procedur podejmowania i realizacji decyzji w przedmiocie, o którym mowa w art. 31 ust. 2 ustawy o CBA;

3) informację do Najwyższej Izby Kontroli lub innych właściwych organów kontrolnych w razie stwierdzenia potrzeby przeprowadzenia kontroli w szerszym zakresie; informacja ta nie ma jednak charakteru obligatoryjnego i organ kontroli może, ale nie musi jej uwzględniać.

Jeśli w trakcie kontroli stwierdzono uzasadnione podejrzenia popełnienia przestępstwa, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o CBA, Biuro ma obowiązek wszcząć postępowanie przygotowawcze. Materiały postępowania kontrolnego wraz

z wnioskiem o wszczęcie postępowania przygotowawczego szef CBA przekazuje prokuratorowi generalnemu. Jeśli zostaną ujawnione inne czyny, za które ustawowo przewidziana jest odpowiedzialność dyscyplinarna lub karna, Biuro zawiadamia o tym właściwe organy. Na organach i kierownikach jednostek organizacyjnych, do których skierowano wnioski, wystąpienia, informacje oraz zawiadomienia, spoczywa obowiązek poinformowania CBA o sposobie i zakresie ich wykorzystania. Na tych czynnościach kończy się postępowanie kontrolne.

Problemem, jaki rodzi się w stosunkach Centralne Biuro Antykorupcyjne – Najwyższa Izba Kontroli jest kwestia stosowania wobec CBA art. 12 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[20]. Przypomnieć należy, że zgodnie z jego brzmieniem na organach kontroli, rewizji, inspekcji, działających w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym, spoczywa obowiązek współpracy z Najwyższą Izbą Kontroli i są one zobowiązane do:

– udostępniania Izbie, na jej wniosek, wyników kontroli przeprowadzonych przez te organy;

– przeprowadzania określonych kontroli wspólnie pod kierownictwem NIK;

– przeprowadzania kontroli doraźnych na zlecenie Najwyższej Izby Kontroli.

Wydawać by się mogło, że skoro Centralne Biuro Antykorupcyjne ma tak szerokie uprawnienia kontrolne, jest rządowym organem kontroli i NIK może stosować wobec CBA takie same środki prawne, jak wobec innych inspekcji. Tak jednak nie jest, bowiem art. 1 ust. 1 ustawy z 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym wskazuje, że to służba specjalna, powołana do zwalczania korupcji, a więc specyficzny organ administracji rządowej powołany do ścigania przestępstw z zakresu korupcji. Jego działania kontrolne – choć ważne – służą jedynie realizacji podstawowego celu, jakim jest zwalczanie patologii związanych z nieuczciwymi zachowaniami funkcjonariuszy publicznych. Stąd wydaje się, że nie można CBA zaliczyć do organów, o których mowa w art. 12 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli.

dr Przemysław Szustakiewicz
Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. R. Łazarskiego
w Warszawie

[20] t.j. DzU z 2007 r., nr 231, poz. 1701.

Jolanta Baran

ZASADA JAWNOŚCI W POSTĘPOWANIU O UDZIELENIE ZAMÓWIENIA PUBLICZNEGO

Prawo zamówień publicznych określa kilka zasad udzielania zamówień – (uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, bezstronności, obiektywizmu, jawności postępowania, pisemności, prowadzenia postępowania w języku polskim, prymatu trybów konkurencyjnych – przetargu nieograniczonego i ograniczonego) wyrażonych w art. 7-10 ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych[1] zwanej dalej pzp. Umieszczenie tych zasad w dziale I (przepisy ogólne) ww. ustawy, w rozdziale 2 (zasady udzielania zamówień) przesądziło o ich nadrzędności w stosunku do pozostałych regulacji pzp. Ich nadrzędność wyraża się m.in. w tym, że mają decydujący wpływ na stosowanie innych przepisów odnoszących się do postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Wszystkie te zasady są jednakowo ważne i powinny być stosowane łącznie, ale zasada jawności pełni rolę szczególną. Dzięki niej możliwe jest bowiem urzeczywistnienie pozostałych – głównie zasady uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców.

Zgodnie z art. 8 ust.1 pzp „postępowanie o udzielenie zamówienia jest jawne", ale praktycznie ta reguła, z pewnymi ograniczeniami wynikającymi z przepisów prawa, dotyczy wszystkich czynności dokonywanych przez zamawiającego, także na etapie przygotowania postępowania[2], jak np. opublikowanie ogłoszenia o przetargu[3],

---

[1] T.j. DzU z 2007 r., nr 223, poz. 1655.

[2] J. Pieróg: *Prawo zamówień publicznych, komentarz*, Warszawa 2007, str. 56.

[3] A. Kurowska i inni: Analiza wyroków sądów okręgowych oraz analiza orzeczeń zespołu arbitrów, W-wa 2006, str. 58 i nast.

co daje gwarancję powszechnego dostępu do informacji o prowadzonych postępowaniach, a także o jego przebiegu, rozstrzygnięciu oraz zawarciu umowy.

Jawność postępowania a zapisy ustawy o dostępie do informacji publicznej

W związku z ukształtowaną w prawie zamówień publicznych zasadą powszechności dostępu do protokołu postępowania sporządzonego na podstawie art. 96 ustawy pzp należy zwrócić uwagę na komplementarną w tym zakresie ustawę o dostępie do informacji publicznej, zgodnie z którą „każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną" (art. 1 ust. 1). Jej art. 4 wskazuje, że obowiązek stosowania ustawy dotyczy władz publicznych oraz innych podmiotów wykonujących zadania publiczne, w szczególności:

– organów władzy publicznej;

– organów samorządów gospodarczych i zawodowych;

– podmiotów reprezentujących zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa;

– podmiotów reprezentujących państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne lub jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego;

– podmiotów reprezentujących inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne bądź dysponują majątkiem publicznym oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów;

– związków zawodowych i ich organizacji oraz partii politycznych.

Większość wymienionych podmiotów jest zamawiającymi, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1-3 pzp. Zasady ustalone w przepisach prawa zamówień publicznych, stanowiąc *lex specialis* w stosunku do wspomnianej ustawy wskazują, że w odniesieniu do informacji dotyczących postępowań o udzielenie zamówienia jej przepisy nie będą miały zastosowania**.** Jednakże w odniesieniu do pozostałych czynności pośrednio wiążących się z postępowaniem (np. związanych z uzyskiwaniem lub wydawaniem decyzji administracyjnych), ustawa ta znajdzie już zastosowanie. Podmioty zobowiązane do przestrzegania ustawy o dostępie do informacji publicznej mogą odstąpić od jej reguł tylko w zakresie odmiennych zasad jej stosowania przewidzianych inną ustawą (art. 1 ust. 2 cytowanej ustawy).

Zasada jawności postępowań o udzielenie zamówienia znalazła wyraz również w przepisach dotyczących terminów udostępniania protokołu. Literalne brzmienie art. 96 ust. 1 wskazuje na obowiązek sporządzania protokołu na bieżąco, a zasada jawności wyrażona w ust. 3 nakazuje udostępniać protokół bez żadnych

ograniczeń czasowych, a więc już w trakcie sporządzania. Jedynie oferty udostępnia się od chwili ich otwarcia, gdyż do tego momentu, zgodnie z art. 86 ust. 1, z zawartością ofert nie można się zapoznać, a wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu są jawne od chwili ich złożenia. Przepis dotyczący zasad udostępniania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, dodany w wyniku nowelizacji, usuwa wszelkie niejasności co do momentu ich ujawnienia. Wszelkie załączniki inne niż oferty i wnioski zamawiający ma obowiązek udostępniać po wyborze najkorzystniejszej oferty. Tak sformułowany przepis nie uniemożliwia jednak zamawiającemu wcześniejszego udostępnienia innych załączników, jeśli nie prowadzi to do naruszenia innych przepisów ustawy oraz zasady równego traktowania wykonawców.

Zakres obowiązków zamawiającego przy udostępnianiu protokołu precyzuje przepis § 5 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Zobowiązuje on go do umożliwienia wszystkim zainteresowanym sporządzania kopii oraz odpisów, ale wyłącznie pod warunkiem dokonania tych czynności w siedzibie zamawiającego. Ze wspomnianego przepisu nie wynika wprawdzie zakaz udostępnienia protokołu do skopiowania poza siedzibą zamawiającego, jednakże wynikająca z art. 97 ust. 1 pzp odpowiedzialność za jego przechowywanie w stanie nienaruszonym sprawia, iż zamawiający ma wystarczające uzasadnienie do odmówienia ewentualnym wnioskom w tym zakresie.

Zamawiający jest obowiązany przesłać kopię protokołu każdemu wykonawcy. Należy przy tym pamiętać, że prawo żądania protokołu przysługuje jedynie tym, którzy składając prośbę, są jeszcze uczestnikami postępowania. Po rezygnacji z uczestnictwa w postępowaniu, wykluczeniu, odrzuceniu oferty i upływie terminu na złożenie środków odwoławczych, podmiot (uczestnik) traci przymiot wykonawcy i jego żądanie przekazania protokołu nie musi być uwzględniane przez zamawiającego. Wszystkie inne niż wykonawca osoby nie są bowiem upoważnione do żądania przesłania protokołu. Ze sformułowania omawianego przepisu wynika ponadto, że żądanie może dotyczyć wyłącznie przesłania protokołu bez załączników (ofert, wniosków i innych dokumentów wymienionych w art. 96 ust. 2). Żadne przepisy ustawy lub rozporządzenia nie nakładają również na zamawiającego obowiązku nieodpłatnego przesyłania (udostępniania na miejscu) protokołu. Oznacza to, że zamawiający może obciążyć wnioskodawcę kosztami przesyłki lub powielenia protokołu lub odmówić jego przekazania, jeśli nie zostaną pokryte wspomniane koszty. Przywołując dotyczący tych samych kwestii art. 15 ustawy o dostępie do informacji publicznej, można powtórzyć za zawartą w nim regulacją, że bez żadnych wątpliwości podmiot udostępniający informację „może pobrać od wnioskodawcy opłatę w wysokości odpowiadającej kosztom udostępnienia informacji". Nie będzie

więc również stanowić naruszenia prawa pobieranie przez zamawiającego opłat za udostępnienie protokołu, jeśli wykaże, że ponosi w związku z tym inne koszty niż koszt przesyłki lub powielenia.

Jawność umów w sprawach zamówień publicznych

Artykuł 139 ust. 3 ustawy stanowi, że umowy są jawne i podlegają udostępnianiu na zasadach określonych w przepisach o dostępie do informacji publicznej.

Komentując cytowany przepis należy wskazać, że ustęp 3 art. 139 wyraża zasadę jawności umów w sprawach zamówień publicznych, co jest następstwem umieszczenia w art. 8 pzp generalnej zasady jawności postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Sposób wyartykułowania normy dotyczącej jawności umów w sprawach zamówień publicznych może budzić pewne wątpliwości co do zakresu jawności. Art. 139 ust. 3 pzp może być bowiem rozumiany jako przepis wyrażający normę prawną, wedle której umowy są jawne (bez ograniczeń płynących z przepisów prawa materialnego), a ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej określa wyłącznie procedurę udostępnienia, nie wyznaczając jakichkolwiek ograniczeń w dostępie do umów. Wydaje się jednak, że jest to wykładnia zbyt daleko idąca. Stosownie do treści art. 139 ust. 3 pzp umowy są jawne i podlegają udostępnianiu na zasadach określonych w przepisach o dostępie do informacji publicznej. Przyjąć zatem należy, że zakres jawności umów w sprawach zamówień publicznych determinują postanowienia ustawy o dostępie do informacji publicznej. Jawność umów w sprawach zamówień publicznych, z uwagi na treść postanowień art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, będzie podlegać ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych, w tym ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Bezwzględną jawność umów w sprawach zamówień publicznych trudno byłoby pogodzić z ochroną tajemnic prawnie chronionych, jak również znaleźć uzasadnienie dla braku jakichkolwiek ograniczeń jawności umowy, w sytuacji gdy jest to możliwe w odniesieniu do oferty oraz wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu (art. 8 ust. 3 pzp).

Prawo zamówień publicznych kreuje samoistną podstawę prawną jawności umów w sprawach zamówień publicznych. W ujęciu podmiotowym zakres jawności jest bowiem szerszy niż zakres podmiotowy ustawy o dostępie do informacji publicznej. Obowiązek udostępnienia umowy w sprawie zamówienia publicznego spoczywa na wszystkich zamawiających, niezależnie od podstawy prawnej stosowania przepisów o zamówieniach publicznych, w tym także na tych zamawiających, którzy nie są objęci podmiotowym zakresem zastosowania ustawy o dostępie

do informacji publicznej**.** Zarazem wskazać należy, że na zakres jawności umów w sprawach zamówień publicznych w stosunku do zamawiających mających status jednostek sektora finansów publicznych oraz udzielających zamówień publicznych – z uwagi na wykorzystywanie środków publicznych (por. art. 3 ust. 1 pkt 1, 5 i 6 pzp) – pewien wpływ wywiera również regulacja art. 12 ust. 5 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych[4]. Zgodnie z nią klauzule umowne dotyczące wyłączenia jawności ze względu na tajemnicę handlową w umowach zawieranych przez jednostki sektora finansów publicznych lub inne podmioty, o ile wynikające z umowy zobowiązanie jest realizowane ze środków publicznych, uważa się za niezastrzeżone (z wyłączeniem informacji technicznych – w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji – co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich w tajemnicy).

Przepis art. 139 ust. 3 wprawdzie nie przesądza tego jednoznacznie, ale obowiązek udostępnienia umowy w sprawie zamówienia publicznego obciąża tylko zamawiającego. Wobec nienałożenia na wykonawcę wyraźnego obowiązku udostępnienia umowy, nie można rozszerzać go także na tę stronę umowy w sprawie zamówienia publicznego. Za powyższą interpretacją przemawia także wykładnia systemowa. Prawo zamówień publicznych nie normuje obowiązków wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia publicznego, lecz obowiązki podmiotów zamawiających, zatem gdyby intencją ustawodawcy było wykreowanie omawianego obowiązku w stosunku do wykonawcy, uczyniłby to wyraźnym przepisem ustawowym. Nie jest jednak wykluczona sytuacja, w której wykonawca będzie jednocześnie podmiotem podlegającym przepisom ustawy o dostępie do informacji publicznej i na tej podstawie (lecz nie na podstawie art. 139 ust. 3 pzp) spoczywać będzie na nim obowiązek udostępnienia umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Obowiązek sporządzania i udostępniania protokołu postępowania

Na podstawie art. 96 ustawy pzp należy wskazać, że obowiązek sporządzania i udostępniania protokołu jest urzeczywistnieniem zasady jawności postępowań. Protokół stanowiący podstawowy zakres informacji o udzielanym zamówieniu musi być udostępniany każdemu, bez obowiązku udowodnienia interesu prawnego lub faktycznego w dostępie do protokołu.

Sporządzanie protokołu stanowi obowiązek zamawiającego przy udzielaniu zamówienia w każdym trybie i niezależnie od wartości zamówienia. Zgodnie z wyrażoną w art. 9 ust. 1 zasadą pisemności oraz brzmieniem ustępu 1, protokół powinien być sporządzany na piśmie i nie przewidziano tu żadnych wyjątków.

[4] DzU nr 249, poz. 2104, z późn. zm.

Protokół to wyłącznie wypełnione wzory dokumentacji, stanowiące załączniki do wspomnianego rozporządzenia, natomiast wszystkie dokumenty składane przez wykonawców i przygotowywane przez zamawiającego w trakcie postępowania stanowią załączniki do protokołu. Mimo, że *expressis verbis* nie została wśród nich wymieniona specyfikacja istotnych warunków zamówienia, stanowi ona jeden z najważniejszych dokumentów w postępowaniu i w związku z tym powinna być uznana za zaliczoną do wspomnianych w ust. 2 „innych dokumentów", stanowiących załączniki do protokołu. Ponadto, załącznikami do protokołu są wymienione w ust. 2 oferty, opinie biegłych, oświadczenia, informacja z zebrania wykonawców, zawiadomienia, wnioski oraz umowa, a także inne dokumenty i informacje składane zarówno przez zamawiającego, jak i wykonawców. Załączniki zawierają np. wyjaśnienia dotyczące treści ofert składane na podstawie art. 87 ust. 1, uwagi dotyczące elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny (art. 90 ust. 1), ocenę tych wyjaśnień dokonaną przez zamawiającego, kierowane do wykonawców informacje o poprawieniu omyłek rachunkowych w ofertach itp. Uznając, że częścią postępowania o udzielenie zamówienia publicznego jest postępowanie odwoławcze, należy przyjąć, że dokumenty składane przez wykonawców oraz zamawiającego w takim postępowaniu stanowią załącznik do protokołu. Takim załącznikiem są również wszystkie dokumenty wewnętrzne zamawiającego, np. odnoszące się do powołania komisji przetargowej, oświadczenia składane przez jej członków, biegłych i inne osoby uczestniczące w postępowaniu, ale również np. notatki służbowe dotyczące postępowań, opinie prawne co do poprawności dokonywanych czynności itp.

Ograniczenie zasady jawności

Zasada jawności może podlegać ograniczeniu jedynie w niektórych wypadkach określonych przepisami innych ustaw. I tak, w rozumieniu art. 11 ust. 4 ustawy z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji[5] przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności.

Orzecznictwo Sądu Najwyższego dotyczące zakresu stosowania art. 11 ust. 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji wskazuje, że za tajemnice nie mogą być uznane informacje, które można uzyskać w dozwolony prawem sposób, np. z publicznie dostępnych rejestrów informacji itp. (wyrok z 5.09.2001 r.,

[5] T.j. DzU z 2003 r., nr 153, poz.1503, z późn. zm.

CKN 1159/00, OSNC 2002/5/67). Należy więc poddać w wątpliwość pogląd, iż można uznać za tajemnicę przedsiębiorstwa dane dotyczące np. opłacania składek ubezpieczeniowych czy podatków. Po pierwsze, informacje te nie mają charakteru wskazanego w definicji tajemnicy przedsiębiorstwa, po drugie, trudno uznać, że dane te mają wartość gospodarczą, jeśli przedsiębiorca nie zalega z płatnościami (jeśli natomiast zalega, to dzięki łamaniu prawa nie powinien móc osiągać korzyści). Przynajmniej część danych tego rodzaju można pozyskać legalnie, posługując się ustawą o dostępie do informacji publicznej. Dotyczy to np. informacji o przyznanej pomocy publicznej.

Nie sposób też uznać za spełniające wymóg ochrony tajemnicy informacje dotyczące kondycji finansowej spółek publicznych (notowanych np. na giełdzie), które są obowiązane takie dane ujawniać. Konsekwentnie nie mogą być uznane za tajemnice informacje, które zamawiający zgodnie z art. 86 ust. 4 pzp ma obowiązek odczytać podczas otwarcia ofert. Ocena, czy dowolna informacja zastrzeżona przez wykonawcę stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa, podobnie jak wszystkie inne czynności należy do zamawiającego.

Do wykonawcy należy natomiast prawo wykazania, że ma do czynienia z tajemnicą. W sytuacji budzącej wątpliwości zamawiający, korzystając z dyspozycji art. 87 ust. 1 pzp, powinien zwrócić się do wykonawcy w celu wyjaśnienia oferty w tym zakresie, aby nie narazić się na sankcję – przewidzianą w art. 23 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji – za bezprawne ujawnienie tajemnicy przedsiębiorstwa. Konsekwencją nieprawidłowego zastrzeżenia przez wykonawcę jako tajemnicy przedsiębiorstwa informacji, które jej nie stanowią, będzie, zdaniem Sądu Najwyższego, ich ujawnienie przez zamawiającego. Uchwałę tej treści Sąd Najwyższy podjął 21 października 2005 r., wskazując, że: „W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego zamawiający bada skuteczność dokonanego przez oferenta (wykonawcę) – na podstawie art. 96 ust. 4 (według miejsca zamieszczenia przepisu przed nowelizacją ustawy – obecnie – art. 8 ust. 3) ustawy z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych – zastrzeżenia dotyczącego zakazu udostępniania informacji potwierdzających spełnienie wymagań wynikających ze specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Następstwem stwierdzenia bezskuteczności zastrzeżenia (...) jest wyłączenie zakazu ujawniania informacji".

W uzasadnieniu uchwały SN wskazał, że zamieszczenie w ofercie informacji zastrzeżonych jako tajemnica przedsiębiorstwa, które zostały następnie zweryfikowane przez zamawiającego jako niestanowiące takiej tajemnicy, nie może przesądzać automatycznie o kwalifikacji takiej oferty jako niezgodnej z ustawą i być przyczyną odrzucenia na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 1 pzp. Z uchwały wynika więc, że odtajnienie oferty będzie jedynym skutkiem nieprawidłowego zastrzeżenia

zawartych w niej danych, co do których ustawa wskazuje na prawo wykonawcy do decydowania w zakresie zastrzegania informacji. Z przywołanego uzasadnienia uchwały nie wynika jednak zakaz odrzucenia oferty, w której zastrzeżono informacje jawne z mocy art. 86 ust. 4 pzp. Sąd Najwyższy stwierdził bowiem wprost, że tych danych wykonawca nie może objąć zakazem udostępniania. Wyrażenie więc przez niego takiej woli w ofercie będzie powodować niezgodność oferty w tej części z ustawą, a w konsekwencji powodować jej odrzucenie. Zamawiający powinien wskazać w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (siwz), że zastrzeżone informacje powinny być w ten sposób przekazane przez wykonawcę, aby były oddzielone od pozostałych, które mogą być udostępniane innym wykonawcom (np. na osobnych kartkach, w osobnych plikach).

Wykonawca nie może zastrzec informacji, o których mowa w art. 86 ust. 4 pzp tj. nazwa (firma), adres wykonawcy, informacje dotyczące ceny, terminu wykonania zamówienia, okresu gwarancji i warunków płatności zawartych w ofercie.

Nie ujawnia się także tej części oferty, która zawiera elementy, podlegające ochronie na mocy przepisów ustawy z 29.08.1997 r. o ochronie danych osobowych[6], jak np. informacja z Krajowego Rejestru Karnego. Jest to informacja, której wykonawca nie może zastrzec na mocy art. 8 ust. 3 ustawy, gdyż nie stanowi tajemnicy przedsiębiorstwa. Udostępnienie tych informacji jest jednak nielegalne.

Nowelizacja[7] nie usunęła pewnej luki w przepisie o zastrzeżeniu tajemnicy przedsiębiorstwa, która ujawniła się w jednym z postępowań. Sytuacja była następująca: zamawiający wezwał wykonawcę do złożenia wyjaśnień w trybie art. 90 pzp (ustalenie, czy oferta zawiera rażąco niską cenę). Wykonawca złożył wyjaśnienia, jednocześnie zastrzegając, że informacje te stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa. Wyjaśnienia zostały uznane przez zamawiającego, jednak inny wykonawca wniósł protest, argumentując, że nie znając treści wyjaśnień, nie jest w stanie ocenić, czy cena podana przez konkurenta nie została zaniżona. Problem polegał na tym, czy po pierwsze, dopuszczalne jest zastrzeżenie przez wykonawcę ceny jako tajemnicy przedsiębiorstwa, zaś po drugie, czy wykonawca może to zrobić także po upływie terminu składania ofert lub wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu. Na oba pytania twierdząco odpowiedzieli arbitrzy[8]. Należy tu jednak wskazać, iż zastrzeżenie ceny jako objętej tajemnicą przedsiębiorstwa stoi w sprzeczności z postanowieniem art. 8 ust. 3 w związku z art. 86 ust. 4 pzp, chyba że miałoby dotyczyć poszczególnych kosztów działania wykonawcy, a nie całkowitej ostatecznej ceny zamówienia. Natomiast można się przychylić do stanowiska arbitrów,

[6] DzU z 2002 r., nr 101, poz. 926, ze zm.

[7] M. Stachowiak: *Komentarz do art. 8 ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych,* (DzU 06.164.1163).

[8] Sprawa o sygnaturze UZP/ZO/0-1625/06, opisana w „Rzeczpospolitej" z 6.07.2006 r.

że zastrzeżenie powinno być dopuszczalne bez względu na to, na jakim etapie postępowania zostało złożone, inna interpretacja oznaczałaby bowiem, że ustawa wymaga od wykonawcy przewidywania, jakie informacje mogą być od niego wymagane po otwarciu oferty.

Skoro więc zamawiający może z woli ustawodawcy ograniczyć dostęp do informacji tylko w ustawowo określonych sytuacjach, to aby móc skorzystać z tego uprawnienia zgodnie z ustawą, musi uprzednio stwierdzić, że zaistniały okoliczności odpowiadające określonym w ustawie. Z oczywistych względów wymaga to podjęcia przez zamawiającego określonych badań[9].

Również negocjacje z wykonawcami dopuszczalne w trybie bez ogłoszenia i z ogłoszeniem mają charakter poufny, a żadna ze stron nie może udostępniać bez zgody drugiej strony związanych z nimi informacji technicznych i handlowych. Ponadto jawność postępowania może podlegać częściowym wyłączeniom na podstawie przepisów innych ustaw, chociażby takich, jak zamówienia objętego tajemnicą służbową. Dostęp do informacji będą miały wówczas jedynie osoby mające odpowiednie poświadczenie bezpieczeństwa.

Naruszenia zasady jawności

Naruszenie przez zamawiającego zasady jawności może prowadzić do skutecznego zaskarżenia wykonanych przez niego czynności. Zaniechanie obligatoryjnego upublicznienia informacji o czynnościach dokonywanych przez zamawiającego może zostać oprotestowane. Może być także przedmiotem odwołania i skargi.

Prowadzenie postępowania i udzielenie zamówienia z naruszeniem zasady jawności jest czynem powodującym odpowiedzialność porządkową na podstawie art. 200 ust. 2 pkt 3 pzp.

Należy przy tym dodać, że zgodnie z art. 199 pzp uregulowań dotyczących odpowiedzialności za naruszenie przepisów pzp nie stosuje się do zamawiających wymienionych w art. 3 ust. 1 pkt 1, 5 i 6 pzp, do których stosuje się przepisy o naruszeniu dyscypliny finansowej – zgodnie z ustawą z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych[10].

Podsumowanie

Zasada jawności uważana jest za jedną z fundamentalnych zasad całego systemu zamówień publicznych.Wyrazem jej realizacji jest choćby obowiązek publicznego

[9] SN uchwała z 21.10.2005 r. (III CZP 74/05, publ. OSNC 2006/7-8/122).
[10] DzU z 2005 r., nr 14, poz. 114, z późn. zm.

ogłaszania postępowania, jawność dokumentacji, publiczne otwarcie ofert, obowiązek zadeklarowania kwoty, jaką zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, zobowiązanie zamawiającego do informowania wykonawców o czynnościach podejmowanych w postępowaniu, jawność wyników postępowania czy też jawność umów o realizację zamówienia. Odwołanie wykonawcy rozpoznaje się na jawnej rozprawie. Postępowanie sądowe ze skargi wnoszonej na wyrok zespołu arbitrów (obecnie orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej) jest również co do zasady jawne.

Moim zdaniem, przepisy prawa wystarczająco regulują jawność postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, gorzej jest natomiast z orzecznictwem sądowym. Dlatego te zagadnienia będą stale przysparzać problemów. Czym innym jest bowiem jawność dla zamawiającego, a czym innym dla wykonawcy. Realizacja tej zasady zawsze da możliwość subiektywnej oceny przez obie strony postępowania, niezależnie od tego, jak precyzyjnie będzie określona przepisami prawa. Każde zamówienie ma bowiem wymiar indywidualny.

Sądzę więc, że doprecyzowanie przepisów w tym zakresie nie jest możliwe, ponieważ trudno byłoby opracować uniwersalny, szczegółowy katalog dokumentów, które wykonawca może utajnić i których nie powinien. Zapisy ustawowe zawsze będą natomiast na tyle ogólne, że pozwolą na różne interpretacje. Oznacza to, że dobra praktyka stosowania tej zasady wymaga od wszystkich uczestników postępowania o zamówienie publiczne nie tylko właściwego rozumienia przepisów prawa, ale także intencji ustawodawcy.

Jolanta Baran
dyrektor Biura Zamówień Publicznych
Centrali Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

Paweł Wieczorek

PERSPEKTYWY UPOWSZECHNIENIA BIOPALIW CIEKŁYCH W SEKTORZE TRANSPORTU PAŃSTW UNII EUROPEJSKIEJ

W dyrektywie 2003/30/WE z 8 maja 2003 r.[1] Unia Europejska wyznaczyła minimalny udział biopaliw ciekłych[2] w rynku paliw transportowych na poziomie 2% w 2005 r. oraz 5,75% w 2010 r.[3] Do 2005 r. pierwszego z tych pułapów nie udało się osiągnąć, zaś w kolejnych latach postęp we wprowadzaniu paliw ekologicznych okazał się zbyt mały, aby można było liczyć na dojście do poziomu przewidzianego na koniec dekady (tabela 1). W tej sytuacji Rada Europejska na posiedzeniu w marcu 2007 r. zmieniła ścieżkę wdrażania biopaliw ciekłych, ustanawiając nowy cel wynoszący 10% w 2020 r.[4]

---

[1] Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej (DzU UE) L 123/42 z 17.05.2003 r.

[2] Aktualnie w użyciu znajdują się dwa podstawowe rodzaje biopaliw tzw. I generacji: a) bioetanol – czyli alkohol otrzymywany w procesie fermentacji surowców roślinnych bogatych w węglowodany i cukry, w tym zbóż (kukurydzy, sorgo, pszenicy, jęczmienia), upraw cukrowych (buraków, trzciny), owoców oraz ziemniaków, a także b) biodiesel – czyli chemicznie przekształcony olej roślinny przez dodanie metanolu i nadtlenku sodu lub potasu. W Europie do jego produkcji używa się głównie rzepaku, a w USA – soi, chociaż może być także wytwarzany z innych roślin oleistych (słonecznik, palma). Bioetanol i biodiesel mogą stanowić samoistne paliwo silnikowe, albo mogą być dodawane w formie biokomponentów do zwykłej benzyny lub oleju napędowego.

[3] Udział biopaliw w rynku paliw transportowych liczony jest według wartości energetycznej (opałowej). Zob. wyjaśnienia do tabeli 4 oraz przypis 41.

[4] Decyzja dotycząca biopaliw ciekłych stanowi element szerszego planu działań UE (tzw. pakietu 3x20%) zakładającego: a) zmniejszenie do 2020 r. zużycia energii o 20% w porównaniu z prognozami dla UE dotyczącymi tego roku, b) zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii do 20% całkowitego zużycia energii w UE oraz c) ograniczenie emisji gazów cieplarnianych o 20% w stosunku do poziomu z 1990 r.

Tabela 1

Postęp we wprowadzaniu biopaliw ciekłych w państwach UE[1)] w latach 2003–2005 (udział biopaliw w rynku paliw transportowych w %, liczony według wartości opałowej)

Kraj	Narodowy cel indykatywny		Faktyczny udział w rynku		Kraj	Narodowy cel indykatywny		Faktyczny udział w rynku	
	2005	2010	2003	2005		2005	2010	2003	2005
Austria	2,50	5,75	0,06	0,93	Łotwa	2,00	5,75	0,22	0,33
Belgia	2,00	5,75	0,00	0,00	Niemcy	2,00	5,75	1,21	3,75
Czechy	3,70[3)]	3,27	1,09	1,00[2)]	POLSKA	0,50	5,75	0,49	0,48
Estonia	2,00	5,75	0,00	0,00	Portugalia	2,00	5,75	0,00	0,00
Finlandia	0,10	b.d.	0,11	0,11[2)]	Słowacja	2,00	5,75	0,14	0,15[2)]
Francja	2,00	7,00	0,67	0,97	Słowenia	0,65	5,00	0,00	0,35
Grecja	0,70	5,75	0,00	b.d.	Szwecja	3,00	5,75	1,32	2,23
Hiszpania	2,00	b.d.	0,35	0,44	Węgry	0,60	5,75	0,00	0,07
Holandia	2,00	5,75	0,03	0,02	W. Brytania	0,19	3,50	0,03	0,18
Irlandia	0,06	2,24[4)]	0,00	0,05	Włochy	1,00	5,00	0,50	0,51
Litwa	2,00	5,75	0,00	0,72	Śred. dla UE[1)]	1,4	5,45	0,50	1,00
Luksemburg	2,00	5,75	0,00	0,02					

[1)] Bez Cypru, Danii oraz Malty.
[2)] Dane dotyczą 2004 r.
[3)] Dane dotyczą 2006 r.
[4)] Dane dotyczą 2008 r.
Źródło: Raport w sprawie postępu w zakresie użycia biopaliw i innych paliw odnawialnych w państwach członkowskich UE. Komisja Europejska. KOM(2006) 845 wersja ostateczna. Bruksela, 10.01.2007 r., s. 16-18. Bioenergy development in G8 +5 countries. FAO/GBEP. Rome 2007, s. 245.

Rosnące zapotrzebowanie gospodarek państw UE na energię[5] – przy kurczących się zasobach paliw kopalnych oraz rekordowo wysokich cenach ropy naftowej – w naturalny sposób kieruje uwagę na odnawialne źródła energii (OZE). Intensyfikacja wykorzystania biopaliw ciekłych poprawi bezpieczeństwo energetyczne UE, umożliwi większy postęp w walce z efektem cieplarnianym oraz wzmocni unijne rolnictwo. Wzrost produkcji paliw ekologicznych oznacza jednak również, że część

[5] Przykładowo w Polsce w latach 2005–2030 zużycie energii finalnej ma wzrosnąć łącznie o 44%, tj. 1,8% w wymiarze średniorocznym. Projekt dokumentu pn. *Polityka energetyczna Polski do 2030 r.*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, 2007 r., s. 28.

plonów kukurydzy, trzciny cukrowej, soi oraz rzepaku zostanie spalona w silnikach samochodowych, co pogłębiać będzie deficyt żywności w krajach najbiedniejszych. Negatywne efekty rozwoju rynku biopaliw ciekłych odczują zresztą również państwa UE, choćby w formie drożejącej żywności, co spowodowane jest m.in. zwiększonym popytem na surowce roślinne do produkcji biokomponentów.

Jeszcze do niedawna biopaliwa postrzegane były w Unii jako skuteczny instrument, ułatwiający uporanie się z kryzysem energetycznym oraz globalnym ociepleniem. Od ubiegłego roku politycy zaczęli jednak ostrożniej wypowiadać się na ten temat. To, iż intensywna produkcja biopaliw ciekłych niesie ze sobą poważne skutki uboczne, zaś oceny wpływu procesu wytwarzania paliw ekologicznych na środowisko naturalne nie dają jednoznacznych wyników, zaczęła także podkreślać Komisja Europejska. W tym kontekście wskazać można chociażby wypowiedzi Stavrosa Dimasa, unijnego komisarza ds. środowiska naturalnego, w których wyjaśnia, że decyzja Rady Europejskiej z marca 2007 r. w sprawie biopaliw ciekłych jest słuszna, o ile spełnione będą określone warunki, dotyczące zwłaszcza respektowania wymogów ekologii podczas całego cyklu produkcji paliw, a także szybkiego wprowadzenia biopaliw II i III generacji[6], wytwarzanych w sposób niekolidujący z produkcją żywności[7]. W udzielonym na początku 2008 r. wywiadzie dla brytyjskiej telewizji BBC Stavros Dimas przyznał, że ekologiczne i socjalne problemy wywołane przez upowszechnianie biopaliw ciekłych są większe niż można było przypuszczać. W tej sytuacji zdaniem Dimasa „…lepiej jest opóźnić realizację tego celu, niż skrzywdzić ludzi i środowisko". Stosowanie biopaliw może być korzystne z ekologicznego punktu widzenia, ale trzeba położyć większy nacisk na aspekty środowiskowe i socjalne, w tym zwłaszcza bezpieczeństwo żywnościowe krajów biednych[8].

Z większym niż dotychczas dystansem na zalety biopaliw ciekłych patrzy Parlament Europejski, który aktualnie proceduje przedłożony przez Komisję Europejską tzw. pakiet klimatyczny, zawierający między innymi regulacje dotyczące paliw ekologicznych[9]. Propozycje Komisji w tym zakresie spotkają się generalnie

[6] Pod pojęciem biopaliw II generacji (dostępnych w Polsce po 2010 r.) rozumie się bioetanole z celulozy lub drewna oraz paliwa powstałe z upłynniania biomasy. W pierwszym wypadku paliwo jest wytwarzane z odpowiednio przygotowanej masy drzewnej, siana, słomy itp., w drugim zaś w procesie zgazowania biomasy. W dalszej perspektywie (po 2030 r.) do użycia wejdą biopaliwa III generacji, a więc biowodór lub biometanol otrzymywane w wyniku zgazowania celulozy oraz syntezy produktów zgazowania lub w wyniku procesów biochemicznych.

[7] Zob. np. wystąpienie S. Dimasa na międzynarodowej konferencji na temat biopaliw, zorganizowanej w lipcu 2007 r. w Brukseli (tekst wystąpienia w serwisie internetowym Komisji Europejskiej jest oznaczony jako SPEECH/07/473).

[8] Cyt. za: R. Harrabin: *EU rethinks biofuels guidelines*. „BBC News", 24 January 2008.

[9] Pakiet środków wykonawczych w odniesieniu do celów UE w zakresie zmian klimatycznych i energii odnawialnej do 2020 r. Komisja Europejska. SEC(2008) 85. Bruksela, 23.01.2008 r.

z przychylną reakcją Parlamentu, jednak przedstawiane w ramach procedury legislacyjnej opinie komisji i komitetów[10] wskazują, iż eurodeputowani dostrzegają potrzebę bardziej wnikliwego zbadania ekologicznych oraz społecznych następstw intensywnego wdrażania biopaliw. Zdaniem większości parlamentarzystów upowszechnienie paliw ekologicznych stanowi szansę dla rolnictwa i obszarów wiejskich, ale pod warunkiem, że rolnicy będą w sposób racjonalny wykorzystywali zasoby naturalne, którymi dysponują (grunty uprawne, woda).

Główni producenci biopaliw ciekłych w Unii Europejskiej

Najwięcej biopaliw ciekłych wywarzają Stany Zjednoczone oraz Brazylia – światowi potentaci w produkcji bioetanolu, którego dostawy po około 13 mln ton rocznie zapewniają obydwu tym krajom w sumie 90% udział w rynku (dane z 2005 r.)[11]. Na tym tle kraje UE z produkcją bioetanolu w granicach 0,8 mln ton w 2005 r. oraz 1,3 mln ton w 2006 r. stanowią niejako drugą ligę (rysunek 1). Pozycję UE na rynku paliw ekologicznych wzmacniają dostawy biodiesla – 3,2 mln ton oraz 4,9 mln ton odpowiednio w 2005 r. i 2006 r., który cieszy się w Europie zdecydowanie większym powodzeniem niż bioetanol. Ponadto zwraca uwagę wysoka w bieżącej dekadzie dynamika wzrostu produkcji biopaliw w UE, której poziom w 2006 r. przekroczył sześć i pół raza pułap z 2000 r., co nastąpiło przede wszystkim za sprawą biodiesla. Spośród państw Unii zdecydowanym liderem w wytwarzaniu biopaliw ciekłych (głównie biodiesla) są Niemcy, do których należy połowa rynku europejskiego, natomiast Polska przoduje pod tym względem w grupie nowych krajów UE.

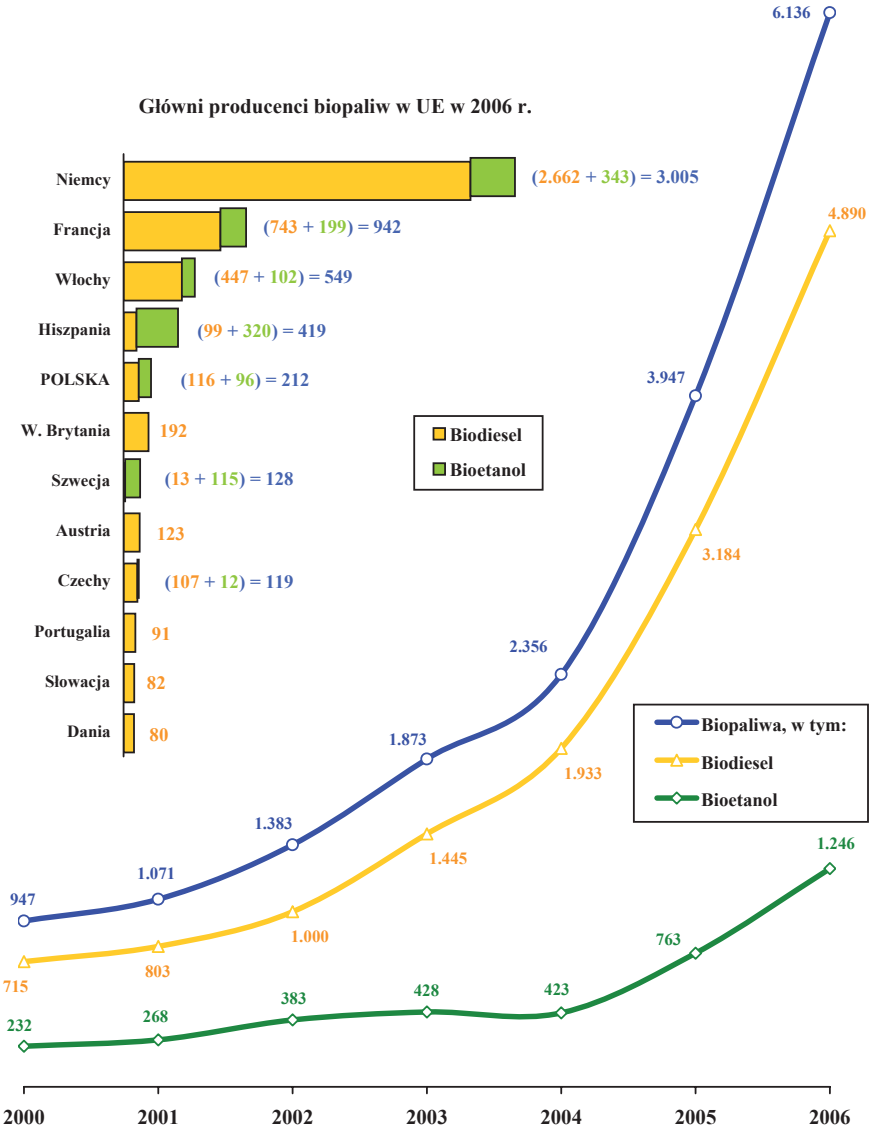
Mimo tego odnawialne źródła energii (OZE) odgrywają w bilansie energii w Polsce relatywnie małą rolę. Udział OZE w strukturze krajowego zużycia energii pierwotnej wynosi niecałe 5% (dane z 2005 r.), przy czym 87% energii powstałej z OZE stanowi energia cieplna, kolejne 12% – energia elektryczna oraz gaz wysypiskowy i dopiero reszta – w sumie zaledwie 1% – przypada na biopaliwa (rysunek 2). Niedorozwój rynku biopaliw ciekłych w Polsce potwierdza porównanie wielkości zrealizowanej w 2006 r. sprzedaży bioetanolu (84 tys. ton) oraz estrów metylowych do biodiesla (45 tys. ton) z ilością sprzedanych w tym czasie

[10] Za reprezentatywną w tym kontekście można uznać opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego *w sprawie komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego „Raport w sprawie postępu w dziedzinie biopaliw – Raport w sprawie postępu w zakresie użycia biopaliw i innych paliw odnawialnych w państwach członkowskich Unii Europejskiej”,* COM(2006) 845 wersja ostateczna, Bruksela, 24.10.2007 r., DzU UE C44/34 z 16.02.2008 r.

[11] „Biofuels for transportation. Global potential and implications for sustainable agriculture and energy in the 21st century. Summary.” Worldwatch Institute, June 2006, s. 1.

Rysunek 1

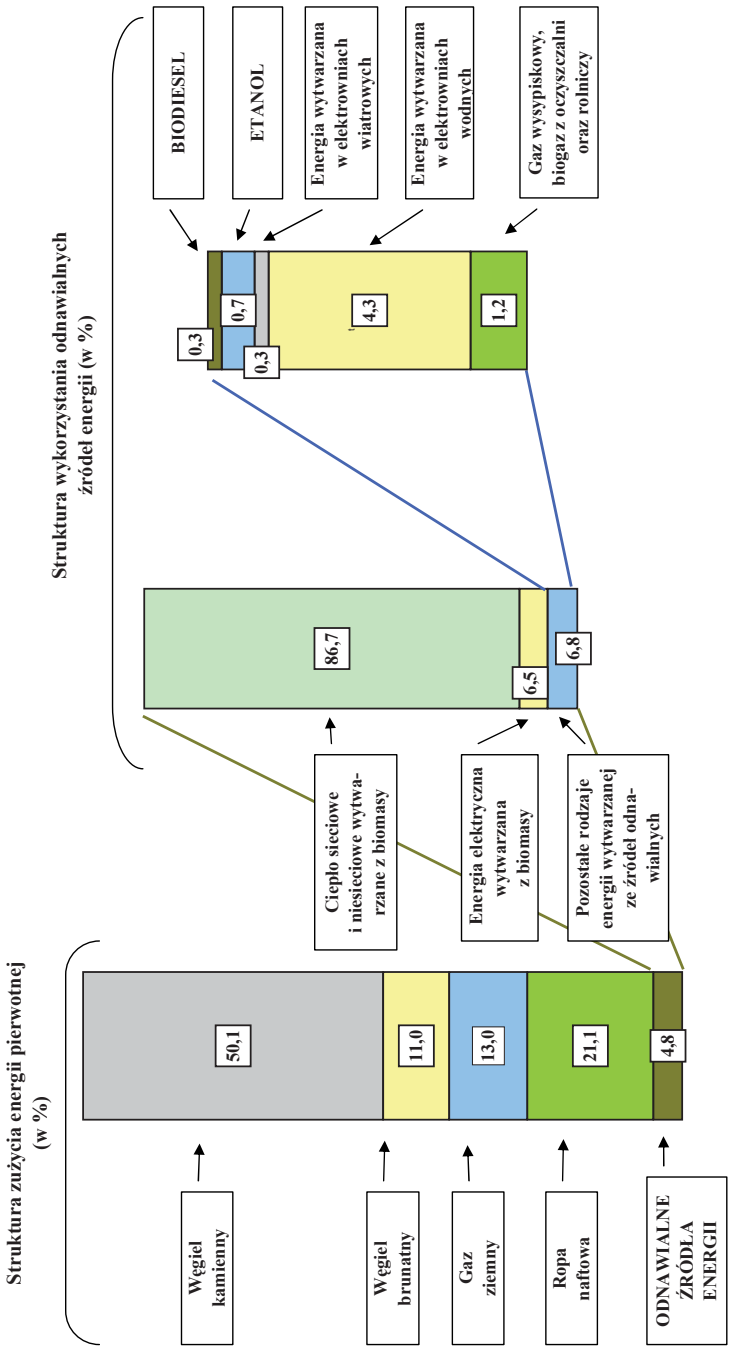
Produkcja biopaliw w krajach UE w latach 2000-2006 (w tys. ton)



Źródło: Lata 2000–2005: EurObserv'ER. Biofuels Barometer, May 2006, s. 61; Rok 2006: Witryna European Biodiesel Board <http://www.ebb-eu.org/stats.php>; EurObserv'ER. Biofuels Barometer, May 2007, s. 69.

Rysunek 2

Odnawialne źródła energii w Polsce w 2005 r.



Źródło: Opracowano na podstawie: Z. Kamieński: *Nowe wyzwania stojące przed Polską wobec konkluzji Rady UE 3x20%*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, listopad 2007 r. Prezentacja dostępna w Internecie.

zwykłych benzyn (4,19 mln ton) oraz oleju napędowego (6,41 mln ton). W wypadku bioetanolu oznacza to udział w sprzedaży na poziomie 2%, zaś w wypadku estrów – 0,7%[12].

O wzroście zainteresowania w państwach UE produkcją biopaliw ciekłych świadczą zmiany w strukturze produkcji rolnej, polegające na przeznaczaniu coraz większej powierzchni pod uprawy energetyczne (w szczególności rzepaku, z którego wytwarza się biodiesel). W 2007 r. rzepak został zebrany w krajach Unii z powierzchni wynoszącej łącznie 6,1 mln ha (10,5% unijnego areału zbóż), o blisko 15% większej niż w 2006 r. (5,3 mln ha) oraz o 32% większej od średniej dla lat 2002–2006 (4,6 mln ha). Wzrost upraw rzepaku nastąpił kosztem zmniejszenia areału wykorzystywanego do produkcji zbóż[13]. Analogiczne zmiany widoczne są także w Polsce – w latach 2000–2007 udział rzepaku i rzepiku w strukturze zasiewów zwiększył się z 3,5% do 7%, natomiast udział pszenicy spadł o 2,8 punktu procentowego, zaś żyta o 5,7 punktu[14].

Argumenty na rzecz rozwoju w Unii Europejskiej rynku biopaliw ciekłych

Komisja Europejska, promując ideę upowszechnienia biopaliw ciekłych, wskazuje na następujące ich zalety w stosunku do zwykłej benzyny oraz oleju napędowego[15]:

a) Bioetanol i biodiesel stanowią obecnie jedyny dostępny na szeroką skalę bezpośredni substytut ropy naftowej, który można zastosować w transporcie. Konieczność zmiany struktury paliw transportowych należy do najważniejszych zadań w ramach europejskiej polityki energetycznej, ponieważ sektor transportowy w krajach UE jest bardzo silnie uzależniony od dostaw ropy naftowej, w dużej części pochodzącej z importu, głównie z niestabilnych politycznie części świata lub z Rosji[16]. W tym kontekście rozwój biopaliw ciekłych – prowadzący do zmniejszenia zużycia i importu ropy naftowej – jest szczególnie ważny dla takich państw, jak Polska, które poszukują możliwości dywersyfikacji źródeł zaopatrzenia w surowce energetyczne.

---

[12] Obwieszczenie ministra gospodarki z 18.07.2007 r. *w sprawie ogłoszenia raportu dla Komisji Europejskiej dotyczącego wspierania użycia w transporcie biopaliw lub innych paliw odnawialnych za 2006 r.,* MP z 2007 r., nr 49, poz. 569.

[13] Main crop areas in the European Union in 2007. Eurostat. „Statistic in focus", No 86/2007, s. 3.

[14] *Użytkowanie gruntów, powierzchnia zasiewów i pogłowie zwierząt gospodarskich w 2007 r.*, GUS, Warszawa 2007 r., s. 104-105.

[15] *Raport w sprawie postępu…* KOM(2006) 845 wersja ostateczna… op.cit.

[16] Udział ropy naftowej z państw b. ZSRR w globalnym imporcie tego nośnika energii zrealizowanym przez kraje UE w 2006 r. za pomocą systemu rurociągów wyniósł 44,3% (w wypadku Polski – 66,2%). BP Statistical Review of World Energy June 2007, s. 30.

b) Biopaliwa mogą być traktowane jako swoista „polisa ubezpieczeniowa" na wypadek utrzymywania się wysokich cen ropy naftowej[17].

c) Odpowiednio rozwinięta infrastruktura produkcji biopaliw ciekłych pozwoli na zmniejszenie obowiązkowych rezerw ropy, co przyniosłoby w UE oszczędności z tytułu zmniejszenia kosztów magazynowania paliw płynnych w łącznej kwocie 720 mln euro rocznie. Zgodnie z dyrektywą 98/93/WE z 14 grudnia 1998 r. kraje UE (w tym Polska) są zobowiązane do utrzymywania zapasów ropy wystarczających na 90 dni średniego dziennego zużycia[18].

d) Upowszechnienie biopaliw ciekłych w transporcie przyczyni się do poprawy stanu atmosfery. Na ten sektor przypaść ma bowiem aż 61% przyrostu emisji gazów cieplarnianych (77 mln ton rocznie), jaki nastąpi w państwach UE w latach 2005–2020 i wynieść w sumie 126 mln ton w skali roku. Komisja Europejska szacuje, że zwiększenie roli biopaliw ciekłych w transporcie umożliwi na obszarze UE spadek emisji CO_2 aż o 35-50% w stosunku do poziomu emisji wynikającego z używania paliw konwencjonalnych.

e) Produkcja surowców do biopaliw ciekłych i samych biopaliw tworzyć będzie szanse rozwojowe dla rolnictwa oraz obszarów wiejskich. Powstaną nowe miejsca pracy, a także poprawi się – słaba w warunkach nadprodukcji żywności w UE – dochodowość tego sektora. Pierwsze tego rodzaju efekty były już widoczne w 2007 r., kiedy realny dochód na osobę w sektorze rolnym starych krajów Unii wzrósł w stosunku do roku poprzedniego o 5,4%, a więc w większym stopniu niż w latach poprzednich[19]. Jeśli natomiast chodzi o nowe możliwości zatrudnienia, to według ocen Komisji Europejskiej wzrost udziału biopaliw ciekłych w rynku do 10% przełoży się na terenie UE – pod warunkiem, że wzrost ten będzie wynikał głównie z produkcji krajowej – łącznie na 100 tys. nowych miejsc pracy.

Dylematy związane z upowszechnieniem biopaliw ciekłych

W dyskusji nad konsekwencjami wprowadzenia paliw ekologicznych wskazuje się wiele pozytywnych aspektów z tym związanych, ale także zwraca się uwagę – zwłaszcza ostatnio – na potrzebę bardziej wnikliwego przeanalizowania wpływu

[17] W 2007 r. cena baryłki ropy podrożała o 57% w stosunku do roku poprzedniego. Na początku kwietnia 2008 r. cena baryłki ropy naftowej na giełdzie w Nowym Jorku osiągnęła rekordowy poziom 112$. Eksperci OPEC oceniają, iż w 2008 r. baryłka ropy kosztować będzie w granicach 80-110$.

[18] DzU UE L 358 z 31.12.1998 r.

[19] W latach 2003–2004 dynamika realnego dochodu *per capita* w rolnictwie 15 dawnych krajów UE wahała się w granicach 0,8-0,9%, w 2005 r. była ujemna (-2,4%), zaś w 2006 r. osiągnęła poziom 2,6%. „Eurostat News Release" nry: 149/2003 z 18.12.2003 r., 154/2004 z 17.12.2004 r., 20/2006 z 17.02.2006 r., 45/2007 z 29.03.2007 r. oraz 182/2007 z 20.12.2007 r.

intensywnej produkcji biopaliw ciekłych na: a) poziom światowych cen artykułów rolno-spożywczych, b) bezpieczeństwo żywnościowe krajów słabo rozwiniętych oraz c) emisję gazów cieplarnianych. W dość powszechnej obecnie opinii dotychczasowe ustalenia w tym zakresie nie w pełni uwzględniają złożoność materii, co sprawia, że korzyści wynikające z wprowadzenia biopaliw ciekłych mogą być przeszacowane.

Przyspieszenie wzrostu cen artykułów rolno-spożywczych

W 2007 r. indeks cen żywności FAO (*ang. FAO Food Price Index*) wyniósł w ujęciu średniorocznym 157% (przyjmując przeciętny poziom cen z lat 1998–2000 za 100%) i był o 23 punkty wyższy w porównaniu z 2006 r. i o 34 punkty wyższy niż w 2005 r. (rysunek 3). Z przygotowanego w 2007 r. pod auspicjami FAO i OECD raportu wynika, że w ciągu najbliższych 10 lat ceny większości artykułów rolno-spożywczych podniosą się o 20-50%[20]. Wzrost cen żywności zwiększa dochody farmerów, ale równocześnie pogłębia problemy z wyżywieniem ludności w wielu biednych krajach świata.

Choć eksperci różnią się w ocenie siły oddziaływania produkcji biopaliw ciekłych na dynamikę światowych cen żywności, to jednak nie mają wątpliwości, że występuje tutaj dodatnia korelacja (widoczna również w Polsce), związana z wykorzystywaniem do celów energetycznych coraz większej części zbiorów zbóż oraz roślin oleistych i cukrowych. Z ustaleń ekspertów International Food Policy Research Institute (IFPRI) wynika, że na przykład ceny manioku oraz kukurydzy wzrosną do 2010 r. o 20-33% w stosunku do poziomu z 2005 r., zaś do 2020 r. podniosą się o 41-135% (rysunek 3).

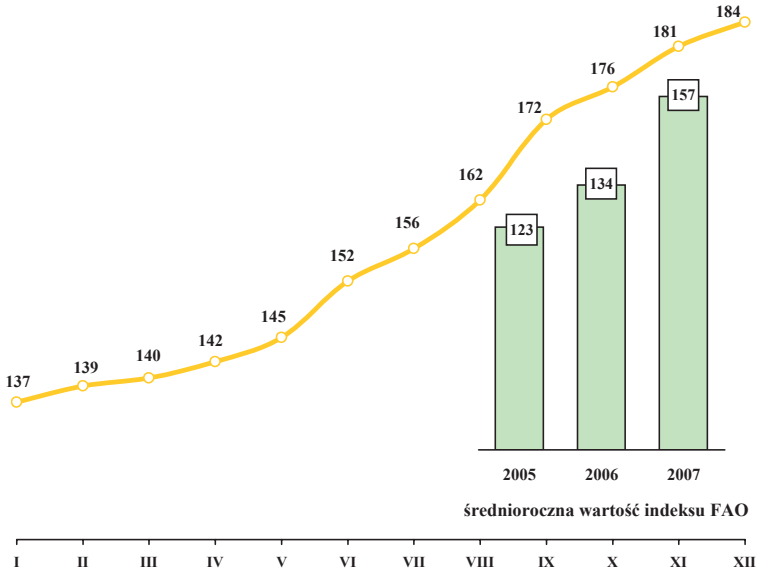
Nasilająca się w Polsce od początku 2007 r. presja inflacyjna ma w dużym stopniu swoje źródło we wzroście cen żywności, które – jak podaje Główny Urząd Statystyczny – powiększyły się w okresie minionych dwunastu miesięcy o 5,1%, a więc w większym stopniu niż ceny innych towarów i usług konsumpcyjnych. Symptomatyczne jest, iż silnie poszła w górę cena pieczywa (o 11,1%), kaszy (13,1%) oraz mąki (24,4%). Wzrost ceny tych artykułów wynikał z drożejącego ziarna zbóż, co związane było z jednej strony ze zwiększonym popytem na pszenicę na rynkach światowych, z drugiej zaś ze wzrostem upraw przeznaczonych na biopaliwa[21].

[20] Agricultural Outlook 2007–2016. OECD-FAO 2007 r., s. 50.

[21] Zmiany cen żywności i napojów bezalkoholowych w okresie ostatnich dwunastu miesięcy. Komunikat GUS z 23.10.2007 r., s. 1.

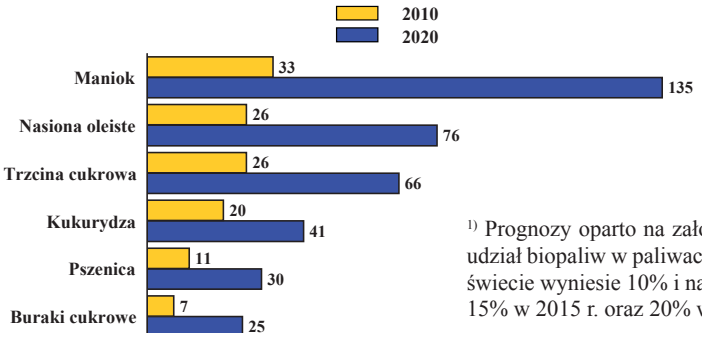
Rysunek 3

Indeks cen żywności FAO w 2007 r.
(średni indeks cen żywności z lat 1998–2000 = 100%)



Źródło: FAO Food Prices Indices <http://www.fao.org/es/esc/en/15/53/59/highlight_529_p.html>.

Prognozowane zmiany światowych cen wybranych produktów rolnych w latach 2005–2020 w związku z upowszechnieniem biopaliw[1)] (w %)



[1)] Prognozy oparto na założeniu, że w 2010 r. udział biopaliw w paliwach transportowych na świecie wyniesie 10% i następnie wzrośnie do 15% w 2015 r. oraz 20% w 2020 r.

Źródło: M. W. Rosegrant, S. Msangi, T. Sulser i R. Valmonte-Santos: *Biofuels and global food balance*, [w:] „Bioenergy and agriculture: Promises and challenges" (pod red. P. Hazella i R. Kumar Pachauri), IFPRI, „Focus" No. 14, December 2006.

Problem bezpieczeństwa żywnościowego

Wzrost produkcji biopaliw ciekłych rodzi dylemat moralny związany z wykorzystaniem do tego celu części czynników produkcji (grunty, woda, praca, energia), które w innym wypadku służyłyby do wytwarzania żywności. Inaczej mówiąc, wątpliwości może budzić to, że wielu ludzi na świecie jest niedożywionych lub wręcz cierpi głód[22], natomiast wąska grupa państw bogatych chce wykorzystywać plony zbóż oraz upraw roślin cukrowych i oleistych do produkcji biopaliw. Robi to tylko po to, aby – w warunkach pogarszającego się stanu środowiska naturalnego (efekt cieplarniany) – zachować swoje wzorce konsumpcyjne i nadal móc używać ogromnej ilości samochodów[23].

Światowe zdolności w zakresie wytwarzania żywności są nieadekwatne do skali globalnych wyzwań energetycznych. Produkcja biopaliw ciekłych zawsze będzie zbyt mała, aby zaspokoić w znaczący sposób potrzeby państw w zakresie energii[24]. Jeśli natomiast w silnikach samochodów będzie się spalać żywność, pod znakiem zapytania stanie możliwość zaspokojenia potrzeb żywnościowych świata, które do 2050 r., w zależności od szacunków, mogą wzrosnąć o 70-100%.

W dokumentach Światowego Programu Żywnościowego ONZ (*ang. World Food Programme* – WFP) wzrost popytu na biopaliwa jest postrzegany jako czynnik stymulujący rozwój sektora rolnego i obszarów wiejskich oraz powstawanie nowych miejsc pracy, także w krajach rozwijających się[25]. Równocześnie jednak stanowi on wyzwanie dla bezpieczeństwa żywnościowego świata, szczególnie jego biedniejszej części, w związku z wpływem produkcji biopaliw ciekłych na wzrost cen żywności. W najgorszej sytuacji znajdują się kraje słabo rozwinięte, które są importerami netto zarówno nośników energii, jak i artykułów rolno-spożywczych.

---

[22] FAO szacuje, iż z problemem niedożywienia boryka się na świecie w sumie 854 mln osób (dane z lat 2001–2003). Według niektórych ocen do 2025 r. liczba osób chronicznie niedożywionych wzrośnie do 1,2 mld. W tym kontekście trzeba podkreślić, że globalna pomoc żywnościowa w 2006 r. wyniosła łącznie jedynie 6,7 mln ton, mniej niż połowę poziomu z 1999 r. (15,0 mln ton). C. F. Runie, B. Senauer: *How biofuels could starve the poor.,* „Foreign Affairs", May/June 2007 (wydanie on-line). Food aid flows 2006. World Food Programme, Rome 2007 r. <www.wfp.org/interfais/index2.htm>.

[23] Por. D. Avery: *Biofuels, food, or wildlife. The Massie land costs of U.S. ethanol. Competitive Enterprise Institute*, 2006, No. 5, s. 8.

[24] Dla wyprodukowania 100 litrów biodiesla w celu jednorazowego zatankowania samochodu klasy SUV potrzeba tyle zboża, ile wystarczyłoby do wyżywienia jednego człowieka przez cały rok. Jeśli roczny plon zbóż zebranych z amerykańskich pól zostałby przetworzony na paliwo dla samochodów, wówczas zaspokojona byłaby jedynie niecała 1/6 potrzeb w tym zakresie. C. F.Runie, B. Senauer: *How biofuels*... op.cit.; L. Brown: *Ethanol could leave the world hungry*. „Fortune", Vol. 154, No. 4, 21 August 2006.

[25] Często w tym kontekście podaje się przykład Brazylii, gdzie przemysł biopaliw (głównie etanolu) – rozwijany od przeszło 30 lat – gwarantuje bezpośrednio zatrudnienie dla 1 mln osób i pośrednio dla kolejnych 6 mln osób. Według innych danych przy uprawie trzciny cukrowej na potrzeby energetyczne pracuje 1,5 mln brazylijskich rolników.

Oddziaływanie biopaliw ciekłych na bezpieczeństwo żywnościowe świata można rozpatrywać w dwóch wymiarach: wpływu na możliwości produkcji żywności oraz na dostęp do niej, zwłaszcza ze strony krajów biednych[26]. Ponieważ paliwa ekologiczne obecnie wytwarza się głównie z surowców roślinnych, wzrost produkcji bioetanolu czy biodiesla może w odczuwalny sposób ograniczyć dostawy żywności. Po pierwsze, wynika to z prostej zmiany sposobu wykorzystania części plonów (zbóż oraz roślin oleistych i cukrowych), które mogłyby być przetworzone na żywność, służą jako surowiec do produkcji paliw ekologicznych[27]. Po drugie, wobec rosnącego popytu na rośliny energetyczne (w konsekwencji upowszechniania się biopaliw) ich uprawa jest często bardziej opłacalna niż uprawy przeznaczone na cele żywnościowe. W konsekwencji wielu farmerów decyduje się na zmianę struktury upraw, wybierając rozwój produkcji roślin energetycznych, kosztem żywności. Po trzecie wreszcie, nowe tereny pod uprawę – uzyskane często w sposób szkodliwy dla środowiska (np. w drodze wylesiania) – wykorzystywane są przede wszystkim do upraw energetycznych, znacznie rzadziej do produkcji żywności. Generalnie jednak otwarty pozostaje problem na ile upowszechnienie biopaliw ciekłych prowadzić może do braków w podaży żywności, a na ile jest to problem biedy w krajach nierozwiniętych, która nie pozwala ich mieszkańcom na zakup drożejącej żywności[28].

Aktualnie 1,2 mld ludzi żyje na obszarach, na których występują niedostatki wody, stanowiące jedną z istotnych barier w produkcji rolnej i rozwiązania problemu głodu na świecie[29]. Możliwość zaspokojenia przyszłych potrzeb żywnościowych uwarunkowana jest zwiększeniem dostaw wody do celów rolniczych przynajmniej o 20% do 2050 r., co będzie tym trudniejsze, im większa ilość wody zostanie wykorzystana do produkcji biopaliw[30].

---

[26] Por. „Biofuels: strategic choices for commodity dependent developing countries. Common Fund for Commodities." Amsterdam, November 2007, s. 35-36.

[27] Aktualnie około 14 mln ha (1% powierzchni gruntów uprawnych na świecie) wykorzystywanych jest na potrzeby produkcji biopaliw ciekłych. Według niektórych ocen w 2030 r. uprawy roślin energetycznych stanowić będą 2,5-3,8% światowych zasobów ziemi uprawnej, zaś w 2050 r. – 20%. P. Pingali: *The current world food security situation: trend and issues* <ftp://ftp.fao.org/es/esa/csf_pres/cfd_33_pingali.pdf>.

[28] J. von Braun, R. Kumar Pachauri: *The promises and challenges of biofuels for the poor in developing countries.* IFPRI. Washington 2006 r., s. 7.

[29] D. Moden: Water for ford Water for life. *A Comprehensive assessment of water management in agriculture. Summary.* International Water Management Institute (IWMI). London 2007 r., s. 1 i 10.

[30] Problem jest o tyle istotny, iż produkcja biopaliw stanowi proces bardzo wodochłonny. Według szacunków IWMI do wytworzenia 1 litra etanolu zużywa się średnio 4000 litrów wody, a więc więcej niż potrzeba do wyprodukowania całodziennej porcji żywności dla jednego człowieka (3000 litrów). Ch. de Fraiture, M.Giordano, L.Yongsong: *Biofuels and implications for agricultural water use: blue impacts of green energy.* IWMI. Colombo 2006, s. 7; Ch. de Fraiture: *More water for ford, fibre and fuel: some scenarios.* Prezentacja przedstawiona na konferencji pt. *World water week*, zorganizowanej w Sztokholmie od 12 do 18.08.2007 r.

Wpływ upowszechnienia biopaliw ciekłych na środowisko

Zwiększone zapotrzebowanie na surowce roślinne, z których wytwarza się biopaliwa powoduje, że farmerzy przeznaczają pod uprawy energetyczne coraz większą część posiadanego areału, a także – co szczególnie jest widoczne w słabo rozwiniętych krajach pozaeuropejskich – dążą do uzyskania dodatkowych gruntów pod takie uprawy, wycinając duże połacie lasów. Skutkiem tego zjawiska – występującego na dużą skalę w Brazylii, Indonezji czy Malezji – następuje nie tylko degradacja lokalnego środowiska naturalnego, ale także powstaje zagrożenie dla globalnego ekosystemu, ponieważ lasy tropikalne w równikowej części Ameryki Południowej, Afryki oraz Azji stanowią swoiste płuca Ziemi[31].

Czy upowszechnienie biopaliw ciekłych rzeczywiście przyczyni się do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych? Według jednych ocen zastąpienie benzyny etanolem produkowanym na przykład z kukurydzy spowoduje spadek emisji dwutlenku węgla, według innych ekspertyz ogólna emisyjność biopaliw ciekłych – obliczona z uwzględnieniem całego cyklu ich produkcji, obejmującego także uprawy roślin energetycznych – może być nawet wielokrotnie wyższa niż w wypadku paliw kopalnych.

Uprawy roślin energetycznych na skalę przemysłową wymagają użycia maszyn rolniczych, które są napędzane na ogół paliwem konwencjonalnym, a także szerokiego stosowania nawozów sztucznych. Użycie nawozów azotowych zwiększa emisję podtlenku azotu, zatem uprawy wymagające tego typu wspomagania (np. kukurydzy) *per saldo* wcale nie muszą być przyjazne dla środowiska[32]. Z punktu widzenia wpływu upowszechniania biopaliw ciekłych na ograniczenie emisji gazów cieplarnianych istotne znacznie ma również sposób pozyskiwania nowych terenów pod uprawy energetyczne. Karczowanie lasów, osuszanie torfowisk lub

[31] Każdego roku powierzchnia lasów na świecie zmniejsza się wskutek przekształcania ich w pola uprawne o obszar odpowiadający wielkości Portugalii (około 90 tys. km^2). Eksperci Banku Światowego, starając się wykazać nieracjonalność takiego postępowania, stwierdzili w jednym z raportów z 2007 r., że uprawy roślin energetycznych na obszarach uzyskanych w wyniku wykarczowania lasu tropikalnego dają przychód z 1 hektara wynoszący 200-500$. Zachowanie lasu tropikalnego miałoby jednak znacznie większą wartość. Każdy hektar takiego lasu absorbuje bowiem około 500 ton CO_2, zaś w ramach europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji CO_2 (ETS) prawo do emisji 1 tony dwutlenku kosztuje średnio ponad 20$. Oznacza to, że hektar lasu tropikalnego jako magazynu CO_2 ma wartość 10 000$, a więc daleko większą niż przychód z najbardziej dochodowej plantacji o takiej powierzchni. Na tej podstawie eksperci Banku Światowego stwierdzili, iż niektórzy rolnicy po to, aby osiągnąć przychód z ha wynoszący 200-500$, niszczą coś, co ma wartość 10 000$. Cyt. za: W.Powers, G. Hurowitz: *Home on the rainforest.* „The New York Times", 16 June 2007 (wydanie on-line).

[32] P. J. Crutzen i inni: *N_2O release from agro-biofuel production negates global warming reduction by replacing fossil fuels.* Atmospheric Chemistry and Physics Discussion, 2007, No 7, s. 11191-11205 <www.atmos-chem-phys-discuss.net/7/11191/2007/>.

zagospodarowywanie sawann i stepów przyczyniać się będzie do zdecydowanego wzrostu poziomu emisji[33].

Zdaniem Jörna Scharlemanna i Williama Laurance'a ze Smithsonian Tropical Research Institute (STRI) rządy poszczególnych państw powinny przemyśleć zasady wspierania produkcji biopaliw ciekłych, które – jeśli pod uwagę weźmie się cały ich cykl wytwórczy – mogą być bardziej szkodliwe dla środowiska naturalnego niż paliwa kopalne[34]. Dlatego należy ograniczyć dotacje do upraw energetycznych, bowiem zwiększają one zainteresowanie produkcją surowców roślinnych do paliw ekologicznych w takiej skali, iż nie ma klimatu społecznego do podejmowania kompleksowych badań, które pokazałyby rzeczywisty wpływ biopaliw na emisję gazów cieplarnianych.

W tym kontekście eksperci z STRI odwołują się do opublikowanych w 2007 r. wyników badań przeprowadzonych na zlecenie rządu Szwajcarii, w ramach których analizowano wpływ 26 różnych rodzajów biopaliw ciekłych na środowisko naturalne. Ze wspomnianych badań wynika, że jeśli porówna się ilość zanieczyszczeń, które trafiają do atmosfery w następstwie używania bioetanolu/biodiesla oraz tradycyjnej benzyny/oleju napędowego, to paliwa ekologiczne (21 spośród 26 zbadanych rodzajów biopaliw) charakteryzują się znacznie niższą – niekiedy nawet o ponad 30% emisyjnością gazów cieplarnianych. Rachunek zasadniczo się zmienia, jeśli za podstawę analizy przyjmie się cały cykl produkcji paliw, poczynając od eksploatacji pól naftowych oraz upraw roślin energetycznych. Wówczas w niemal połowie badanych biopaliw ciekłych (12 na 26) całkowite koszty dla środowiska naturalnego są wyższe niż w paliwach kopalnych. W szczególności dotyczy to etanolu wytwarzanego w USA z kukurydzy, brazylijskiego biodiesla z soi oraz bioetanolu z trzciny cukrowej, a także produkowanego w Malezji biodiesla z oleju palmowego[35].

Perspektywy rozwoju rynku biopaliw ciekłych w Polsce

W latach 2006–2007 podjęto wiele działań, głównie o charakterze legislacyjnym, służących budowie krajowego rynku biopaliw ciekłych, w szczególności zaś[36]:

---

[33] Według niektórych ocen wzrost emisji CO_2 z tym związany może przekroczyć od 17 do 420 razy skalę redukcji emisji dwutlenku z tytułu wprowadzenia biopaliw w miejsce tradycyjnej benzyny lub oleju napędowego; J. Fargione i inni: *Land clearing and the biofuel carbon debt.* „Science", Vol. 319, No. 5867, 29 February 2008.

[34] J. Scharlemann i W. Laurance: *How green are biofuels?* „Science", Vol., No 5859, 4 January 2008. s. 43-44.

[35] R. Zah i inni: *Life cycle assessment of energy products: environmental impact assessment of biofuels. Executive summary.* EMPA. St. Gallen 2007 r., s. III oraz IV-IX.

[36] Por. A. Kupczyk: *Rozwój sektora bioetanolowego w Polsce*. Prezentacja przedstawiona na konferencji pt. *Biofuels in the EU after 2010 – the Central and Ekstern European perspective*, zorganizowanej w Warszawie 26.10.2007 r.

a) na mocy ustawy z 25 sierpnia 2006 r. *o biokomponentach i biopaliwach ciekłych*[37] ustanowiono formalny obowiązek dodawania biokomponentów do paliw wprowadzanych do obrotu, w ilości wyznaczonej w tzw. Narodowym Celu Wskaźnikowym (NCW);

b) wprowadzono nowoczesne rozwiązania prawne, przewidujące między innymi produkcję biopaliw ciekłych na użytek własny rolników, instytucję floty pojazdów[38] oraz możliwość wprowadzania do obrotu tzw. paliw samoistnych (biopaliw syntetycznych);

c) wprowadzono mechanizm NCW jako sposób na uzdrowienie sytuacji w sektorze biopaliw ciekłych, przede wszystkim przez określenie minimalnego – rosnącego z roku na rok – udziału biokomponentów w paliwach tradycyjnych, który zapewnić muszą przedsiębiorcy wytwarzający oraz importujący paliwa ciekłe (tabela 2). Od początku 2008 r. nieprzestrzeganie wymogów w tym zakresie zagrożone jest karami finansowymi;

d) opracowano „Wieloletni program promocji biopaliw lub innych paliw odnawialnych na lata 2008–2014", przyjęty przez Radę Ministrów 24 lipca 2007 r.[39]

Tabela 2

Ścieżka zwiększania minimalnego udziału biokomponentów w rynku paliw transportowych[1)] w Polsce w latach 2005–2014 zgodnie z wymogami UE określonymi w Narodowym Celu Wskaźnikowym (w %)

Lata	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Poziom NCW	0,50[1)]	1,50[1)]	2,30	3,45	4,60	5,75	6,20	6,65	7,10	7,55

[1)] Licząc według wartości opałowej. W 2005 r. udział biokomponentów w polskim rynku paliw transportowych wyniósł 0,48%, zaś w 2006 r. – 0,92%.
Źródło: „Monitor Polski" z 2007 r., nr 53, poz. 607.

W 2006 r. krajowe zdolności produkcyjne w zakresie bioetanolu (305 tys. ton) zostały wykorzystane w około 42%, zaś estrów metylowych w zaledwie 28% (tabela 3). Połowa produkcji estrów została sprzedana na rynku polskim, zaś udział sprzedaży krajowej bioetanolu w globalnym zużyciu wyniósł 2/3.

[37] DzU z 2006 r., nr 169, poz. 1199, ze zm.

[38] Chodzi o co najmniej 10 samochodów, ciągników albo innych maszyn rolniczych, do których można stosować biopaliwo o zwiększonym udziale biokomponentów.

[39] Uchwała nr 134/2007 Rady Ministrów z 24.07.2007 r. *w sprawie „Wieloletniego programu promocji biopaliw lub innych paliw odnawialnych na lata 2008–2014",* MP z 2007 r., nr 53, poz. 607.

Tabela 3

Produkcja oraz zużycie biokomponentów w Polsce w 2006 r. (w tys. ton)

Rodzaj biokomponentu	Zdolności produkcyjne	Produkcja krajowa	Zużycie[1], *w tym:*	
			w kraju	eksport
Bioetanol	305,0	127,8	84,3	43,5
Estry metylowe	321,5	90,1	44,9	45,2

[1] W zestawieniu nie uwzględniono importu biopaliw.
Źródło: Z. Kamieński: Wieloletni program promocji biopaliw lub innych paliw odnawialnych na lata 2008─2014. Ministerstwo Gospodarki, 6 września 2007 r. (prezentacja dostępna w Internecie).

Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z 15 czerwca 2007 r. w sprawie Narodowych Celów Wskaźnikowych na lata 2008–2013[40] w 2008 r. udział biopaliw ciekłych w paliwach tradycyjnych ma wynieść 3,45%, licząc według wartości energetycznej[41]. Eksperci przewidują, iż polski rynek biopaliw prawdopodobnie ruszy dopiero w drugiej połowie roku, początkowo głównie w segmencie benzyny, a dopiero później oleju napędowego[42]. Warunkiem tego jest zapewnienie opłacalności produkcji i sprzedaży biopaliw, których cena detaliczna musi być na tyle atrakcyjna, iż zachęci kierowców do rezygnacji z kupna tradycyjnej benzyny czy oleju napędowego nawet wówczas, gdy pozostaną pewne wątpliwości w kwestii wpływu paliw ekologicznych na żywotność silników.

Problem kosztów produkcji biopaliw ciekłych

Koszt produkcji biopaliw ciekłych – nawet przy zastosowaniu najnowocześniejszych technologii nie jest – i nie będzie w perspektywie kilkunastu najbliższych lat – konkurencyjny w stosunku do paliw węglowodorowych (tabela 4). Dlatego w celu wyrównania różnic między kosztami produkcji 1000 litrów biokomponentów oraz cenami hurtowymi takiej samej ilości benzyny i oleju napędowego – wynikających zwłaszcza z różnych wartości opałowych obydwu rodzajów paliw – niezbędne jest wsparcie finansowe, wynoszące w polskich warunkach odpowiednio: 2 514 zł w wy-

[40] DzU z 2007 r., nr 110, poz. 757.

[41] Ze względu na różnice w wartości energetycznej estrów i alkoholu etylowego, w porównaniu z benzyną oraz olejem napędowym, udział biokomponentów pod względem objętościowym będzie wyższy i wyniesie około 5%.

[42] Położenie nacisku na bioetanol wynika z chęci uniknięcia ryzyka załamania się popytu na biodiesel, w związku z obawami kierowców o jakość takiego paliwa eksploatowanego w warunkach zimowych. Polski Portal Finansowy „Bankier.pl", informacja z 4.02.2008 r.

padku bioetanolu oraz 1 543 zł w wypadku estrów metylowych. Wsparcie to polega na preferencyjnym potraktowaniu produkcji biopaliw ciekłych w zakresie podatku akcyzowego, podatku dochodowego od osób prawnych oraz opłaty paliwowej.

Tabela 4

Porównanie kosztów produkcji biopaliw ciekłych z ceną paliw tradycyjnych

Koszty	Bioetanol (przy produkcji 100 hl)	Estry metylowe (przy produkcji 50 tys. t)
Koszty produkcji[1)]	26 720 zł	165 320 000
Zysk (na poziomie 5% kosztów produkcji)	1340 zł	8 270 000 zł
Koszty produkcji z uwzględnieniem zysku	28 150 zł 2815 zl/1000 l	173 590 000 zł 3055 zł/1000 l
Koszt całkowity biokomponentu z uwzględnieniem współczynnika dodatkowego zużycia[2)]	4115 zł/1000 l	3324 zl/1000 l
	Benzyna	Olej napędowy
Cena tradycyjnego paliwa ciekłego	1601 zł/1000 l	1781 zł/1000 l
Różnica w cenie między kosztami biokomponentów i paliw mineralnych	2514 zł/1000 l	1543 zł/1000 l

[1)] Wytworzenie 100 hl bioetanolu wymaga zużycia 30 ton żyta, do wyprodukowania 50 000 ton estru potrzeba 50 750 ton oleju rzepakowego rafinowanego lub 157 000 ton nasion rzepaku.
[2)] Współczynnik dodatkowego zużycia wynika z różnic w wartościach opałowych biokomponentów i paliw mineralnych. Dla bioetanolu współczynnik ten wynosi 46,2%, co wynika z tego, że wartości opałowej 1 litra benzyny odpowiada wartość opałowa 1,462 litra bioetanolu. Z kolei dla estrów metylowych współczynnik dodatkowego zużycia wynosi 8,8%, bowiem wartość opałowa 1 litra oleju napędowego jest równa wartości opałowej 1,088 litra estrów.
Źródło: Monitor Polski z 2007 r., nr 53, poz. 607.

System finansowego wspierania produkcji biopaliw

Aby biopaliwa nie stanowiły towaru trudno chodliwego niezbędne jest zastosowanie rozwiązań finansowych poprawiających konkurencyjność ceny paliwa zawierającego biokomponenty w stosunku do ceny paliwa mineralnego.

W tym celu przewiduje się:

a) preferencyjne opodatkowanie biopaliw polegające na:

– całkowitym zwolnieniu z podatku akcyzowego biokomponentów przeznaczonych jako dodatek do biopaliw ciekłych oraz zastosowaniu stawki podatku

akcyzowego w wysokości 1 grosza na litr dla biokomponentów stanowiących samoistne paliwa;

– możliwości odliczenia od podatku dochodowego od osób prawnych kwoty stanowiącej 19% nadwyżki kosztów wytworzenia biokomponentów nad kosztami wytworzenia paliw mineralnych o tej samej wartości opałowej, do których te biokomponenty mogą być dodawane;

– zwolnienia biokomponentów stanowiących samoistne paliwa z opłaty paliwowej;

b) umożliwienie uzyskania przez rolników uprawiających rośliny energetyczne dopłat ze środków UE w wysokości do 45 euro za hektar, a ponadto dodatkowych dopłat ze środków krajowych w razie uprawy rzepaku; zmniejszy to koszty pozyskania surowca do produkcji biopaliw, co poprawi opłacalność produkcji biokomponentów;

c) dofinansowanie inwestycji w zakresie produkcji biokomponentów oraz biopaliw ciekłych przy wykorzystaniu środków strukturalnych dostępnych w ramach: Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko", Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 oraz Programu Operacyjnego „Innowacyjna Gospodarka"[43].

*

Polski rynek biopaliw ciekłych – który w zamyśle ma ułatwić zagospodarowanie nadwyżek produkcji rolnej oraz przyczynić się do poprawy dochodowości rolnictwa i tworzenia nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich – znajduje się wciąż w początkowej fazie rozwoju. Potrzebne są energiczne działania w tym kierunku, zwłaszcza że podejście UE do kwestii paliw ekologicznych zaczęło się zmieniać. Dzisiaj Komisja Europejska wiąże nadzieje pokładane w idei biopaliw przede wszystkim z wdrażaniem kolejnych ich generacji. Nie występuje natomiast dylemat czy produkować paliwo czy żywność. W ten sposób paliwa ekologiczne będą mogły skutecznie zastępować tradycyjną benzynę i olej napędowy, niewywołując zarazem niepożądanych skutków w postaci pogłębienia deficytu żywności w biednych krajach świata, w następstwie wzrostu cen artykułów rolno-spożywczych, odczuwanego również w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej.

dr Paweł Wieczorek

[43] MP z 2007 r., nr 53, poz. 607. Program promocji biopaliw zakłada również wprowadzenie obowiązku stosowania paliw ekologicznych w pojazdach administracji rządowej, a także ustanowienie w miastach stref chronionych, do których prawo wjazdu miałyby wyłącznie autobusy komunikacji miejskiej napędzane biopaliwem.

USTALENIA NIEKTÓRYCH KONTROLI

Zenobia Kazimierczak
Agnieszka Kołakowska

ZADŁUŻENIE SAMORZĄDÓW A ICH UCZESTNICTWO W PROJEKTACH WSPÓŁFINANSOWANYCH PRZEZ UNIĘ EUROPEJSKĄ

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę zadłużenia gmin i powiatów[1]. Tym razem przedmiotem szczególnego zainteresowania NIK była możliwość prefinansowania i współfinansowania przez samorządy projektów realizowanych z pomocą Unii Europejskiej. Jak wykazała kontrola, poziom zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego (jst) nie stanowi zagrożenia dla ich aktywnego udziału w tego typu projektach.

Żadna z objętych kontrolą jednostek (138)[2] nie przekroczyła ustawowego progu zadłużenia, tj. 60% dochodów. W zdecydowanej większości relacja długu do dochodów kształtowała się w granicach od 0,1 % do 20%. Łączna kwota długu gmin objętych kontrolą, według stanu na 30 czerwca 2007 r., stanowiła 18,5% planowanych na ten rok dochodów gmin. Poziom zadłużenia powiatów, mierzony relacją długu do ich dochodów, był wyższy o kilka punktów procentowych od poziomu zadłużenia gmin i wynosił 30 czerwca 2007 r. 11,1%.

Znaczny wzrost zadłużenia samorządów objętych kontrolą nastąpił w 2006 r. Kwota długu gmin w ciągu tego roku wzrosła nominalnie o 24,1%, a powiatów

---

[1] Na podstawie wyników kontroli P/07/007 *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki prefinansowania i współfinansowania projektów realizowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej*, przeprowadzonej w drugiej połowie 2007 r., w 138 jst. Wyboru jednostek dokonano na podstawie losowego doboru niestatystycznego (próbę 5% gmin oraz 5% powiatów z każdego województwa).

[2] Kontrolą objęto 123 gminy i 15 powiatów.

o 37,9%, co było wynikiem większego zaangażowania jst w finansowanie projektów europejskich. Pomimo to, poziom zadłużenia gmin i powiatów, mierzony procentową relacją kwoty długu do wykonanych dochodów, pozostawał na zbliżonym poziomie do roku poprzedniego. W 2006 r. wydatki inwestycyjne wzrosły w gminach o 46,1%, a w powiatach o 13,2%. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach budżetowych ogółem w objętych kontrolą gminach był prawie dwa razy wyższy niż w powiatach.

W strukturze zadłużenia dominowały zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek i stanowiły one w gminach 90,4% i w powiatach 88,8% łącznych kwot ich długu. Zobowiązania wymagalne wystąpiły w części gmin (30,1% kontrolowanych) i powiatów (33,3%) i powstały przede wszystkim w ich jednostkach organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, tj. w placówkach oświatowo-wychowawczych, zakładach gospodarki komunalnej i gospodarstwach pomocniczych. Z powodu nieterminowego regulowania płatności przez te jednostki – przede wszystkim składek na ubezpieczenie społeczne, Fundusz Pracy, wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych – gminy i powiaty zapłaciły odsetki, co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Większość środków pozyskanych z długoterminowych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych obligacji gminy (61,6% łącznej kwoty tych środków) i powiaty (45,8%) przeznaczyły na sfinansowanie wydatków inwestycyjnych. Na wydatki bieżące w gminach wykorzystano – 12,8%, a w powiatach – 14,8% łącznej kwoty, na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek (restrukturyzację długu) przeznaczono w gminach 15,4% i w powiatach 7,8% łącznych kwot zaciągniętych zobowiązań.

Wykorzystanie środków z kredytów w większości jednostek nastąpiło zgodnie z przeznaczeniem ustalonym w uchwałach organów stanowiących. NIK zakwestionowała sposób określenia, w uchwałach rad kilku gmin i powiatów oraz w umowach z bankami, przeznaczenia środków z kredytów – *na sfinansowanie planowanego deficytu*"[3]. Mimo że tak ogólne określenie celu przeznaczenia środków z kredytu mieści się w obowiązujących przepisach[4], zdaniem NIK, uniemożliwia ono kontrolę prawidłowości wykorzystania tych pieniędzy, a także ustalenie efektów działań sfinansowanych środkami pochodzącymi z zaciągniętych kredytów. W ocenie Izby, tylko precyzyjne określenie celu przeznaczenia kredytu[5] umożliwia efektywną kontrolę prawidłowego gospodarowania środkami publicznymi przez jednostki samorządu terytorialnego.

---

[3] Na sfinansowanie planowanego deficytu wykorzystano w gminach 10,2% i w powiatach 31,6% łącznej kwoty zaciągniętych kredytów.

[4] Patrz: art. 82 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, DzU nr 249, poz. 2104, ze zm.

[5] Patrz: art. 69 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, j.t. DzU z 2002 r., nr 72, poz. 665, ze zm.

Obciążenie budżetów skontrolowanych jednostek spłatą zadłużenia oraz wydatkami na obsługę długu w zdecydowanej większości nie przekroczyło limitu, określonego w art. 169 ustawy o finansach publicznych, tj. 15% planowanych na każdy rok budżetowy dochodów. W nielicznych wypadkach przekroczenie wyżej wymienionego limitu nastąpiło w wyniku dokonania restrukturyzacji długu i całkowitej spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań lub spłaty pożyczek zaciągniętych na prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem funduszy przedakcesyjnych w ramach programu SAPARD.

Pierwszą kontrolę dotyczącą zadłużenia samorządów przeprowadziła NIK wspólnie z regionalnymi izbami obrachunkowymi w 2002 r. W wyniku realizacji wniosków sformułowanych po tej kontroli do ustawy o finansach publicznych wprowadzono przepisy:

– zobowiązujące jst, zamierzające zaciągnąć kredyt, pożyczkę albo wyemitować papiery wartościowe, do uzyskania od regionalnej izby obrachunkowej opinii w sprawie możliwości spłaty tych zobowiązań oraz

– zakazujące jednostkom samorządu terytorialnego udzielania kredytodawcy pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym jednostki jako sposobu zabezpieczenia spłaty kredytów[6].

Kontrola przeprowadzona w 2007 r. wykazała, że tylko nieliczne z jednostek kontynuowały niedozwoloną praktykę zabezpieczania spłaty zaciąganych zobowiązań poprzez udzielenie bankom pełnomocnictwa do dysponowania swoim rachunkiem. Natomiast aż w 36,6% gmin i 6,6% powiatów nie występowano – w każdym wypadku zaciągania zobowiązań – do właściwej regionalnej izby obrachunkowej o opinię w sprawie możliwości ich spłaty.

W 2002 r. stwierdzono 2 wypadki (na 242 jednostki objęte kontrolą) zaciągnięcia przez jednostki samorządu terytorialnego kredytów z odroczonym terminem płatności wobec wykonawców inwestycji (kredyty kupieckie). W toku kontroli w 2007 r. stwierdzono 15 takich wypadków (na 138 jednostek objętych kontrolą). Zobowiązania te zaciągnięto głównie na modernizację oświetlenia i budowę obiektów sportowych. Zobowiązania z odroczonym terminem płatności obciążają budżet jednostki w takim samym stopniu jak zaciągnięty kredyt czy pożyczka. Jednak przepisy ustawy o finansach publicznych oraz przepisy regulujące sprawozdawczość traktują je w sposób diametralnie różny. Zobowiązania z odroczonym terminem płatności nie są tytułem dłużnym[7], nie są składnikiem łącznej kwoty długu i nie bierze się ich pod uwagę przy wyliczaniu poziomu zadłużenia danej jednostki samorządowej. W konsekwencji w jednostkach, w których zaciągnięto

[6] Patrz: *Informacja o wynikach kontroli zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa, kwiecień 2003 (nr ewid. 18/2003/P/02/108KAP).

[7] Patrz: art. 11 ustawy o finansach publicznych.

kredyt kupiecki, wykazany w sprawozdawczości poziom zadłużenia jest niezgodny ze stanem faktycznym. W sprawozdaniu Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych nie są wykazywane zobowiązania wynikające z tytułu kredytu kupieckiego. Ponadto samorządy nie są zobowiązane do występowania do rio z wnioskiem o opinię w sprawie możliwości spłaty tych zobowiązań.

Z tego powodu Najwyższa Izba Kontroli uznaje za niezbędne podjęcie przez Radę Ministrów inicjatywy ustawodawczej służącej wprowadzeniu do ustawy o finansach publicznych zmian w zakresie tytułów dłużnych i obligatoryjnego uwzględniania w obliczeniach wskaźnika zadłużenia jst zobowiązań z odroczonym terminem płatności[8].

Większość gmin (65,9% zbadanych) i znaczna część powiatów (46,7%), pomimo ponoszenia kosztów obsługi zadłużenia, miała zdolność finansową do aktywnego udziału w realizacji zadań współfinansowanych środkami z budżetu Unii Europejskiej. Jednym ze wskaźników pozwalających na ocenę sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego jest uzyskana nadwyżka operacyjna netto (deficyt operacyjny netto w wypadku wartości ujemnej). W okresie objętym kontrolą większość gmin i powiatów osiągnęła nadwyżkę operacyjną w dwóch kolejnych latach[9]. Spośród nich 79,1% gmin i wszystkie powiaty realizowały projekty z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej. Osiągnięta nadwyżka operacyjna netto oznacza, że z dochodów bieżących samorządy pokrywały wydatki bieżące, dokonywały spłaty zadłużenia i dysponowały wolnymi środkami, które mogły przeznaczyć na wydatki inwestycyjne[10].

W okresie od 1 stycznia 2005 r. do 30 czerwca 2007 r. w gminach zrealizowano lub realizowano łącznie 227 projektów ze wsparciem UE, w powiatach – 84. Budowano lub modernizowano sieć kanalizacyjną i oczyszczalnie ścieków, wodociągi oraz stacje uzdatniania wody, budowano i remontowano drogi, obiekty szkolne, boiska sportowe i place zabaw.

---

[8] Taki wniosek *de lege ferenda* został sformułowany w *Informacji o wynikach kontroli*.

[9] Różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi zrealizowanymi przez jednostkę stanowi wynik operacyjny, który w wypadku osiągania wartości dodatnich stanowi nadwyżkę operacyjną brutto (odpowiednio deficyt operacyjny brutto w wypadku uzyskania ujemnego wyniku operacyjnego). Wartość nadwyżki operacyjnej brutto świadczy o tym, jaka byłaby możliwość zaciągnięcia nowych zobowiązań bez konieczności spłacania wcześniejszych. Pomniejszony wynik operacyjny brutto o zrealizowane wydatki na obsługę długu oraz spłatę rat kapitałowych stanowi nadwyżkę operacyjną netto, w wypadku otrzymania wartości dodatniej, deficyt operacyjny netto w wypadku otrzymania wartości ujemnej. Sektor bankowy i instytucje ratingowe do oceny zdolności kredytowej jednostki samorządu terytorialnego, a tym samym oceny jej kondycji finansowej często wykorzystują nadwyżkę operacyjną. Wynik budżetu operacyjnego netto pozwala na ocenę potencjalnej zdolności i możliwości jst do spłaty zobowiązań oraz finansowania wydatków o charakterze inwestycyjnym.

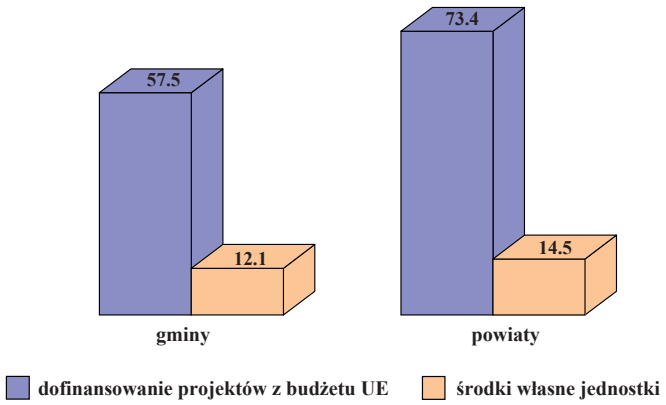
[10] Im wyższa wartość nadwyżki operacyjnej netto, tym większe możliwości realizacji nowych przedsięwzięć o charakterze inwestycyjnym.

W jednej czwartej skontrolowanych gmin nie realizowano projektów z udziałem środków unijnych. Przyczyną było – jak wyjaśniono – niezakwalifikowanie złożonych wniosków o dofinansowanie, zbyt skomplikowane procedury i brak odpowiednio przygotowanej kadry do opracowywania wniosków. Zaledwie 2 gminy nie miały pieniędzy na pokrycie udziału własnego oraz możliwości pozyskania ich na ten cel.

Część jednostek samorządu terytorialnego na współfinansowanie projektów (udział własny) lub na pokrycie wydatków unijnych (prefinansowanie) zaciągnęła kredyty i pożyczki z budżetu państwa lub z innych źródeł. Ich łączna kwota stanowiła w gminach 27,9% przychodów z tytułu kredytów i pożyczek, w przypadku powiatów 19,1%. Oznacza to w praktyce, że więcej niż co czwarta złotówka z zaciągniętych przez gminy kredytów i pożyczek oraz emisji obligacji, a w powiatach prawie co piąta, jest przeznaczana na realizację projektów unijnych. We wszystkich jednostkach objętych kontrolą środki pozyskane na współfinansowanie oraz prefinansowanie tego typu przedsięwzięć zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

Dofinansowanie środkami Unii Europejskiej realizacji projektów objętych badaniami kontrolnymi (92 w gminach i 15 w powiatach) stanowiło 57,5% łącznej wartości przedsięwzięć prowadzonych przez gminy i 73,4% realizowanych przez powiaty. Środki własne gmin stanowiły 12,1%, a powiatów 14,5% wartości tych projektów. Pozostałe pieniądze pochodziły z innych źródeł, w tym z budżetu państwa.

Procentowy udział środków z budżetu UE i środków własnych jednostek w łącznej wartości projektów



W toku kontroli przeprowadzono badanie systemów zarządzania i kontroli[11], które miało służyć określeniu, czy te istniejące w urzędach administracji samorządowej zapewniają odpowiedni poziom gwarancji legalności i prawidłowości podejmowanych działań oraz dokładności zadeklarowanych wydatków na realizację projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Istniejące na poziomie beneficjenta końcowego systemy zarządzania i kontroli powinny zapewniać, że cele podjętych działań w ramach realizacji projektu są osiągane, a wydatki, o zwrot których się wnioskuje, są kwalifikowalne i zgodne z prawem finansowym.

Wstępne badanie systemu zarządzania i kontroli przeprowadzono w urzędach 92 gmin i 15 starostwach powiatowych, które w okresie objętym kontrolą zrealizowały lub realizowały projekty współfinansowane z funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności[12]. Celem badania było ustalenie, czy w jednostkach samorządu terytorialnego zostały udokumentowane i wdrożone właściwe elementy systemu oraz kontroli odnoszące się do bezpośredniej realizacji badanego projektu.

Obowiązek ustalenia – w formie pisemnej – w ramach istniejącego systemu kontroli finansowej, procedur dotyczących procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych oraz gospodarowaniem mieniem ciąży na kierowniku każdej jednostki sektora finansów publicznych. Dotyczy to następujących procesów[13]:

1) wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków,

2) pobierania i gromadzenia środków publicznych,

---

[11] Poprzez system zarządzania i kontroli należy rozumieć każde działanie podejmowane przez kierownictwo danej jednostki w celu zarządzania ryzykiem i zwiększenia prawdopodobieństwa zrealizowania ustalonych celów i zadań. Kierownictwo planuje, organizuje i kieruje wykonaniem właściwych działań, dając racjonalne zapewnienie, że cele i zadania zostaną zrealizowane na podstawie: *Ogólnych wytycznych do systemów zarządzania i kontroli funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności*, Warszawa październik 2007.

[12] Badanie zostało przeprowadzone na podstawie analizy dokumentacji jednego projektu, o najwyższej wartości, współfinansowanego ze środków UE, bezpośrednio realizowanego przez jednostkę samorządu terytorialnego, w tym m.in.: umowy (decyzji) o dofinansowaniu zadania/projektu, wniosków o płatność, harmonogramu rzeczowo-finansowego, dokumentacji z postępowania o zamówienie publiczne, protokołów odbioru potwierdzających dostawę towarów lub wykonanie usług/prac, dokumentacji księgowej (faktur, rachunków lub innych równoważnych dowodów księgowych, przelewów bankowych, wyciągów bankowych, sprawozdań z realizacji projektu/zadania), dokumentacji dotyczącej systemu kontroli wewnętrznej w jednostce: procedur kontroli finansowej, przyjętych zasad rachunkowości, planu kont, wyników audytu prowadzonego przez audytorów wewnętrznych, instrukcji obiegu dokumentów finansowych w urzędzie, wyników audytu/kontroli zewnętrznej itp. oraz regulaminu organizacyjnego, zakresów czynności pracowników oraz wyjaśnień osób odpowiedzialnych za wdrożenie w jednostce systemu zarządzania i kontroli.

[13] Patrz: art. 47 ust.2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

3) zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków ze środków publicznych,
4) udzielania zamówień publicznych,
5) zwrotu środków publicznych.

Ponadto, na mocy przepisów unijnych[14], państwa członkowskie są zobowiązane do przejęcia odpowiedzialności za właściwe i skuteczne korzystanie z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz zapobieganie, wykrywanie i korygowanie nieprawidłowości. W tym celu ustanawiają systemy zarządzania i kontroli, obejmujące wszystkie organy biorące udział w wydatkowaniu funduszy pochodzących z budżetu Unii, w tym między innymi beneficjentów końcowych realizujących projekty współfinansowane ze wspomnianych funduszy[15].

W wypadku beneficjentów końcowych przyjęte elementy systemu zarządzania i kontroli powinny zapewniać, że[16]:

1) stan realizacji projektu jest regularnie monitorowany i oceniany;
2) stosowane są właściwe procedury dotyczące udzielania zamówień publicznych;
3) transakcje związane z realizowanym projektem są należycie rejestrowane w księgach rachunkowych jednostki;
4) dokumentowany jest związek pomiędzy specyfikacją prac, pracami faktycznie wykonanymi i kwotami wypłaconymi wykonawcom;
5) wnioski o płatność do właściwej instytucji (z którą zawarto umowę o dofinansowanie) są kompletne i dokładne;
6) regularnie i dokładnie informuje się właściwą instytucję o postępach w realizacji programu;
7) dokumentacja związana z realizacją projektów, w tym oryginały dokumentów poświadczających wydatki, jest właściwie przechowywana i archiwizowana.

Kontrola wykazała, że w większości jednostek samorządu terytorialnego (68,5% kontrolowanych gmin i 93,3% powiatów) wprowadzono rozwiązania organizacyjne i procedury, a także podejmowano działania, których celem było zapobieganie, wykrywanie oraz korygowanie błędów i nieprawidłowości w realizacji projektów.

---

[14] Patrz: rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 438/2001.

[15] Rozporządzenie Rady WE z 21.06.1999 r., nr 1260/1999 wprowadzające ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych (OJ L 161 1999, s. 1-42), rozporządzenie Komisji Europejskiej nr 438/2001 z 2.03. 2001 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady WE nr 1260/1999 dotyczącego zarządzania i systemów kontroli pomocy udzielanej w ramach funduszy strukturalnych (OJ L 2001 s. 21-43); Rozporządzenie Komisji Europejskiej nr 2355/2002 z 27.12.2002 r. zmieniające rozporządzenie Komisji Europejskiej nr 438/2001 ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady WE nr 1260/1999 dotyczącego zarządzania i systemów kontroli pomocy udzielanej w ramach Funduszy Strukturalnych (OJ L 351 2002 s. 42-43).

[16] *Podręcznik procedur wdrażania Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego* MRR, Warszawa 2006 r.

Wdrożone w urzędach gmin i starostwach powiatowych elementy systemu zarządzania i kontroli odnoszące się do bezpośredniej realizacji projektów tylko w części jednostek (54,3% gmin i 66,7% powiatów) pozwalały na zbudowanie wyraźnej ścieżki audytu oraz na prześledzenie relacji pomiędzy wykonaną w ramach projektu pracą, a wydatkami do zwrotu wykazanymi we wniosku o płatność.

Najsłabszym elementem systemu zarządzania i kontroli w wielu jednostkach był obszar dotyczący postępowania o zamówienie publiczne. W znacznej liczbie gmin (31,5% objętych kontrolą) i jednym powiecie nie wywiązano się z ustawowego obowiązku, określonego w art. 47 ust. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych, tj. nie opracowano i nie wdrożono pisemnych procedur odnoszących się do badania stanu faktycznego ze stanem wymaganym w zakresie dotyczącym procesu udzielania zamówień publicznych. W części jednostek, pomimo formalnego wywiązania się z tego obowiązku, w procedurach nie uregulowano wielu istotnych etapów postępowania o zamówienie publiczne lub nie aktualizowano ich zgodnie ze zmianami stanu prawnego. Natomiast w zdecydowanej większości gmin (91,3%) i powiatów (86,7%) opracowano i wdrożono właściwe procedury w zakresie dotyczącym zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków ze środków publicznych, a podejmowane na tym polu działania pozwalały na uzyskanie rzetelnych informacji o poniesionych wydatkach na realizację projektów, w tym wysokości dofinansowania z budżetu Unii Europejskiej.

Dokonując wstępnej oceny skuteczności systemów uwzględniono, że wdrożone mechanizmy kontrolne nie działają w pełni skutecznie. Jest to wynikiem stwierdzenia przez NIK i właściwe instytucje kontrolne nieprawidłowości, zwłaszcza w zakresie naruszenia przepisów o zamówieniach publicznych oraz rzetelności wniosków o płatność i sprawozdań z realizacji projektów. Co pozytywne, stwierdzono tylko nieliczne wypadki nieprawidłowości (w 5% skontrolowanych gmin), które mogą powodować – w opinii NIK – brak kwalifikowalności dokonanych wydatków.

W całym obszarze objętym kontrolą stwierdzono nieprawidłowości związane z wydatkowaniem 322 204 668 zł, z czego: 8 452 756 zł wydatkowano z naruszeniem prawa; 1 301 407 zł – nierzetelnie i niegospodarnie; 283 834 zł – stanowiło uszczuplenie środków publicznych. Kwota odpowiadająca nieprawidłowym danym w księgach rachunkowych lub sprawozdawczości sięga 264 054 648 zł, a uzyskana z naruszeniem prawa – 3 402 652 zł.

Najwyższa Izba Kontroli sformułowała 312 wniosków pokontrolnych skierowanych do wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz zarządów powiatów. Izba wnioskowała przede wszystkim o opracowanie i wdrożenie procedur odnoszących się do systemu zarządzania i kontroli, wprowadzenie w urzędach mechanizmów weryfikacji wniosków o płatność oraz sprawozdań z realizacji projektów, podjęcie

działań mających na celu rzetelne ewidencjonowanie w księgach rachunkowych jednostki wszystkich zdarzeń gospodarczych oraz rzetelne sporządzanie sprawozdań budżetowych.

Ponadto w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami zostały skierowane 3 wystąpienia (dwa do właściwych wojewodów, jedno do marszałka województwa, wykonujących funkcję instytucji pośredniczącej), w których NIK wnioskowała o ponowne rozliczenie finansowe projektów albo wstrzymanie dofinansowania, a także 23 zawiadomienia do właściwych komisji orzekających o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych (liczba osób objętych zawiadomieniami – 40), 4 zawiadomienia do prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa oraz 2 zawiadomienia do właściwych urzędów skarbowych.

mgr Zenobia Kazimierczak
mgr Agnieszka Kołakowska
Departament Administracji Publicznej NIK

Jan Jasiński

SZKOLENIA BEZROBOTNYCH W POWIATOWYCH URZĘDACH PRACY

Według stanu na 31 grudnia 2006 r. w Polsce zarejestrowanych było ponad 2 mln 300 tys. osób bezrobotnych, w tym ok. 700 tys. bezrobotnych nie miało kwalifikacji zawodowych. W tym samym roku wszystkie powiatowe urzędy pracy (PUP) wydały na szkolenia bezrobotnych ok. 200 mln zł. Ustawowym celem szkolenia bezrobotnych jest wsparcie ułatwiające im podjęcie zatrudnienia. Ponieważ szansa na znalezienie zatrudnienia przez wykwalifikowanego bezrobotnego jest wyższa, niż przez niewykwalifikowanego, Najwyższa Izba Kontroli podjęła kontrolę wykonywania zadań publicznych na rzecz rynku pracy, polegających na szkoleniu osób bezrobotnych i poszukujących pracy. Badaniem kontrolnym objęto lata 2005– 2007 (I półrocze).

Wielkość środków publicznych wydanych na ten cel przez kontrolowane powiatowe urzędy pracy osiągnęła 14,9 mln zł w 2005 r., a w następnym roku wzrosła do 19,6 mln zł, co stanowiło ponad 10% środków wydatkowanych na szkolenie bezrobotnych w Polsce. Wyboru zakresu badania kontrolnego dokonano uznając, że na szkolenia wydawano istotne środki publiczne, a usługi tego rodzaju należą do najważniejszych usług rynku pracy pod względem skuteczności oddziaływania.

Celem kontroli NIK była ocena czy wykorzystanie przez administrację samorządową tych środków publicznych odbywało się zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami, określonymi w art. 35 ust. 3 ustawy o finansach publicznych[1] oraz z zasadą rzetelnego i legalnego działania. Ponadto, poszukiwano tzw.

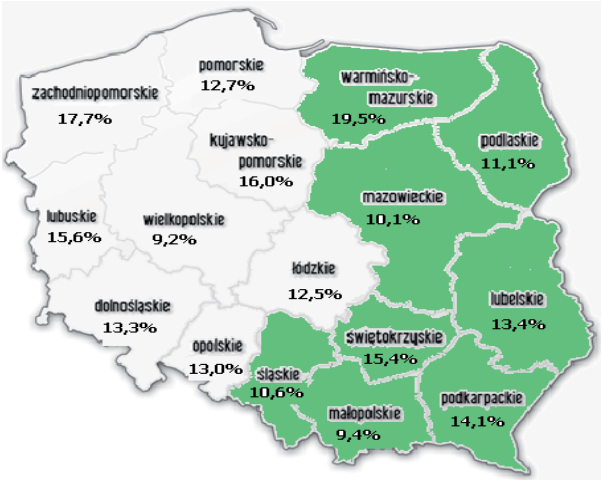
[1] Ustawa z 30.06.2005 r. o finansach publicznych (DzU nr 249, poz. 2104, ze zm.), zwana dalej „ustawą o finansach publicznych".

„wartości dodanej", to znaczy takich rozwiązań lub dobrych praktyk, które usprawnią system szkolenia bezrobotnych.

Badaniami kontrolnymi, przeprowadzonymi na terenie 8 województw w okresie od kwietnia do sierpnia 2007 r., objęto 31 powiatowych oraz 8 wojewódzkich urzędów pracy (w tym kontrola rozpoznawcza). Wybór tych województw zapewniał reprezentację różnych poziomów stopy bezrobocia. Wahała się ona, według stanu na koniec I półrocza 2007 r., od 9,4% (małopolskie) do 19,5% (warmińsko-mazurskie). NIK prowadziła kontrolę w okresie, w którym sukcesywnie malała stopa bezrobocia, a zwiększała się podaż pracy na rynku. Zatem w 2007 r. znacznie większa część bezrobotnych, niezależnie od aktywizujących działań urzędów pracy, miała szansę podjąć pracę zawodową.

Rysunek 1

Stopy bezrobocia
(stan na 30 czerwca 2007 r.)*



* Kolorem zielonym oznaczono województwa objęte kontrolą NIK.

Źródło: Komunikat GUS – MP z 2007 r., nr 95, poz. 1040.

Oprócz standardowych działań kontrolnych, zastosowano wiele metod wykorzystywanych w kontroli wykonania zadań, w tym badania kwestionariuszowe dotyczące charakterystyki kontrolowanych urzędów, a także ankietowanie osób szkolonych. Badanie opinii bezrobotnych o szkoleniach, w których uczestniczyli,

ułatwiło zidentyfikowanie barier dostępności oraz innych problemów związanych z jakością tych usług. W odróżnieniu od tradycyjnych wniosków pokontrolnych, skierowanych do jednostek kontrolowanych, o których mowa w art. 60 ustawy o NIK[2], przyjęto dla nich nazwę rekomendacji. Skierowano je do poszczególnych podmiotów zarządzających rynkiem pracy, w celu zwiększenia wydajności i skuteczności rezultatów szkoleń bezrobotnych.

Uzyskiwane rezultaty szkoleń bezrobotnych

Skuteczność szkoleń bezrobotnych organizowanych przez powiatowe urzędy pracy w zasadzie oceniona została pozytywnie. Zwrócono jednak uwagę na zjawiska, których występowanie wpływa niekorzystnie na skuteczność szkoleń, a mianowicie: częściowe niedostosowanie rodzajów i jakości szkoleń do potrzeb rynku pracy oraz dominowanie w populacji bezrobotnych grupy osób długotrwale bezrobotnych.

Dotychczas w Polsce nie zostały określone jednolite, progowe wartości wskaźników skuteczności w odniesieniu do szkoleń bezrobotnych, które byłyby wyrażone na przykład wskaźnikiem ponownego zatrudnienia. W większości krajów Unii Europejskiej również nie istnieją sztywno określone wartości wskaźników w tym zakresie.

Kontrole rozpoznawcze i analiza danych uzyskanych z powiatowych urzędów pracy na etapie przygotowania kontroli były podstawą do przyjęcia – jako satysfakcjonującego – wskaźnika ponownego zatrudnienia na poziomie 40%. Przy wyliczeniu tego wskaźnika oparto się na danych powiatowych urzędów pracy, które obejmowały statystyką tych absolwentów szkoleń, którzy podjęli zatrudnienie w okresie do trzech miesięcy od ukończenia kursu.

Powiatowe urzędy pracy organizowały we własnym zakresie szkolenia finansowane ze środków Funduszu Pracy. Uzupełnieniem szkoleń były programy oferowane powiatom w ramach pomocy współfinansowanej z Europejskiego Funduszu Społecznego. Dla projektów realizowanych w ramach takich programów wskaźniki rezultatu określano indywidualnie – zależnie od grupy społecznej, jaką obejmowały. W 87% analizowanych wypadków zostały one osiągnięte, wahając się od 28% do 91% ponownego zatrudnienia uczestników programu.

Wykorzystywanie wskaźników efektywności (skuteczności) szkoleń do oceny lub rankingu działań powiatowych urzędów pracy należy do zagadnień skomplikowanych. Poziom uzyskiwanego wskaźnika zależy od jakości szkolenia, ale także od innych uwarunkowań rynku pracy, takich jak: aktywność bezrobotnego w poszukiwaniu pracy oraz w jej utrzymaniu; warunki pracy i satysfakcjonujący poziom

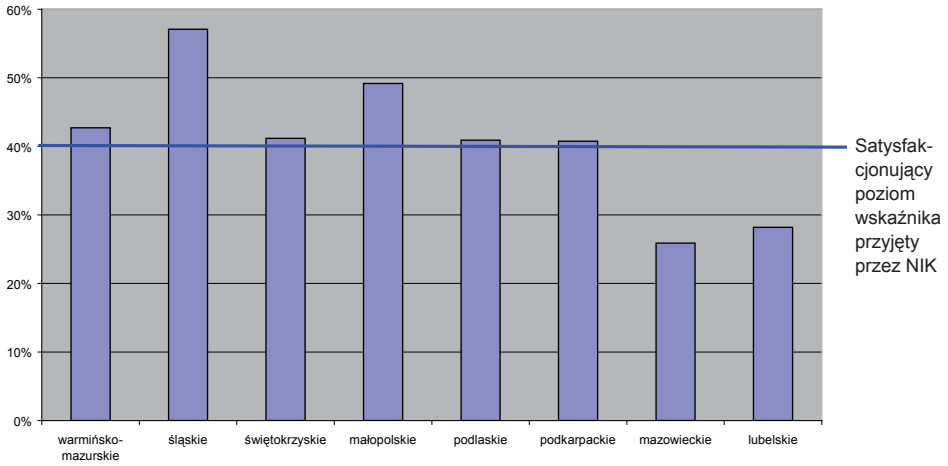
[2] Ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (t. j. DzU z 2007 r., nr 231, poz. 1701), zwana dalej „ustawą o NIK".

wynagradzania; lokalizacja potencjalnego miejsca pracy w odniesieniu do miejsca zamieszkania bezrobotnego, itp. Podczas dyskusji problemowej[3] dyrektorzy PUP stwierdzili, że rozliczanie powiatowych urzędów pracy ze skuteczności w ponownym zatrudnieniu może prowadzić do błędnych wniosków. Przykładowo, szkolenie kucharzy poszerzone o moduł szkolenia z języka angielskiego skutkowało niską skutecznością zatrudnienia, bowiem absolwenci tego szkolenia nie byli zainteresowani podjęciem pracy w Polsce. Podobnie szkolenia w zakresie obsługi komputerów nie powinny być oceniane w aspekcie skuteczności zatrudnienia, bowiem dopiero ukończenie takiego szkolenia stanowi pozycję wyjściową do szkolenia zawodowego. Odrębny problem stanowią długotrwale bezrobotni, którzy najczęściej nie byli zainteresowani w podjęciu oferowanej im pracy zawodowej.

Na wykresie pokazano wartości procentowe wskaźników ponownego zatrudnienia, jakie w 2006 r. łącznie osiągnęły kontrolowane urzędy pracy w poszczególnych województwach.

Rysunek 2

Łączna skuteczność szkolenia w kontrolowanych powiatowych urzędach pracy w podziale na województwa*



* Mierzona stosunkiem liczby osób zatrudnionych do 3 miesięcy po przeszkoleniu do liczby osób przeszkolonych ogółem.

Źródło: Analiza własna NIK.

[3] Zorganizowanej w Katowicach, przy udziale przedstawicieli 6 PUP i przedstawiciela WUP w Katowicach.

Dane statystyczne MPiPS dla wszystkich województw wskazują[4], że w 2005 r. 35,5% przeszkolonych bezrobotnych uzyskało zatrudnienie w okresie do trzech miesięcy od ukończenia szkolenia. Wskaźnik ten w 2006 r. poprawił się i wyniósł 43,2%.

W powiatach, będących siedzibą kontrolowanych urzędów pracy, wskaźnik ponownego zatrudnienia do trzech miesięcy od ukończenia szkolenia średnio wyniósł 40% w 2005 r., a w 2006 r. obniżył się do 39,6%. Po upływie trzech miesięcy powiatowe urzędy pracy nie prowadziły takich analiz i sprawozdawczości.

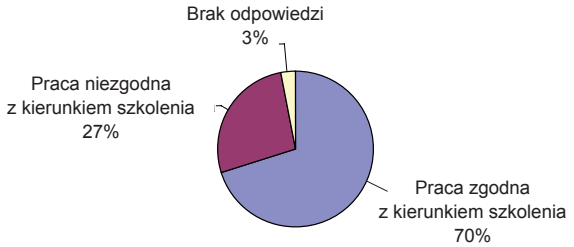
Wykazywane przez PUP wskaźniki skuteczności szkoleń zweryfikowano dzięki badaniom ankietowym absolwentów. W drugim kwartale 2007 r. rozesłano ankiety do 1972 osób, które jako bezrobotne uczestniczyły w szkoleniach organizowanych przez powiatowe urzędy pracy w latach 2005–2006[5]. Odpowiedzi uzyskane od 1231 respondentów wskazują, że wykonywali oni pracę zarobkową. Grupa ta stanowiła 62,4% ankietowanych. Większość z nich znajdowała pracę w okresie do 3 miesięcy od ukończenia szkolenia, jednak 33% tych respondentów uzyskało zatrudnienie po upływie od 4 do ponad 12 miesięcy.

Ponadto 1301 respondentów[6] (66% badanych) uważało, iż szkolenie pomogło im podwyższyć kwalifikacje, a tylko 719 (36,4% badanych) było zdania, że szkolenie pomogło im w znalezieniu pracy. Zdaniem 313 respondentów (15,9% badanych) odbyte szkolenia w niczym im nie pomogły.

Miarą skuteczności szkolenia jest między innymi podjęcie zatrudnienia zgodnego z kierunkiem przeszkolenia. W grupie badanych respondentów skuteczność szkoleń była relatywnie wysoka, co ilustruje wykres:

Rysunek 3

Odpowiedzi osób, które po szkoleniu podjęły zatrudnienie



Źródło: Ankiety osób szkolonych.

[4] Informacja MPiPS dla NIK z 31.10.2007 r.

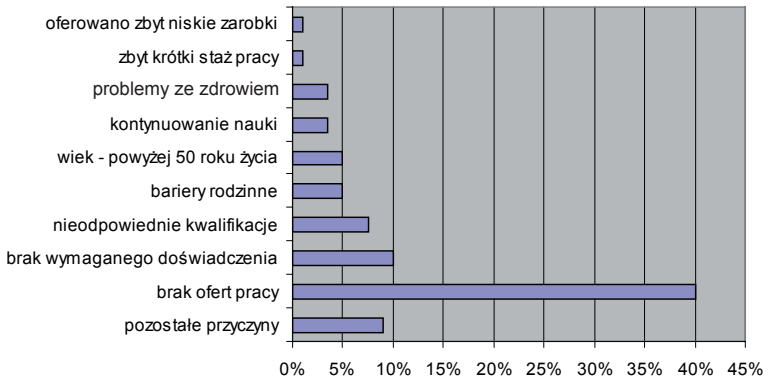
[5] Z populacji 24 266 absolwentów szkoleń, realizowanych w latach 2005–2006, którzy przed podjęciem szkolenia byli bezrobotni, wylosowano metodą doboru z interwałem 4126 osób. Otrzymano 1972 wypełnione ankiety (48% zwrotności oraz 8,1% populacji absolwentów szkoleń).

[6] Każdy z respondentów mógł wybrać więcej niż 1 odpowiedź.

Osoby bezrobotne poszukujące pracy po odbyciu szkolenia napotykają na rozmaite bariery uniemożliwiające im podjęcie odpowiedniego zatrudnienia. Występowanie tych barier decyduje o powodzeniu danego programu aktywizacji zawodowej. Dlatego tak istotne jest przeciwdziałanie lub ograniczanie tych barier. W celu ich zidentyfikowania przeprowadzono badania ankietowe wśród osób przeszkolonych. Spośród 1972 respondentów 720 ankietowanych osób (36,5%) nie miało zatrudnienia w drugim kwartale 2007 r. W grupie tej 616 osób określiło przyczyny (bariery) niepodjęcia zatrudnienia, przedstawiono je na rysunku 4. Największą barierą w podjęciu pracy (aż 40%) był brak oferty pracy.

Rysunek 4

Bariery przed podjęciem pracy, na jakie wskazali ankietowani bezrobotni po odbyciu szkolenia



Nie stwierdzono, aby badane poszczególne powiatowe urzędy pracy identyfikowały i analizowały te bariery i próbowały im przeciwdziałać.

Udział w szkoleniach osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy

W populacji objętej szkoleniem bezrobotnych, osoby powyżej 50 roku życia stanowiły przeciętnie 9%. Główną grupę (46,5%) wśród uczestników szkoleń stanowiły osoby w wieku od 20 do 29 lat. Udział osób długotrwale bezrobotnych (niezależnie od wieku) w grupie osób szkolonych oszacowano na 27,6%, podczas gdy w całej populacji bezrobotnych zarejestrowanych stanowili oni ponad 60%.

W urzędach pracy ugruntował się pogląd, że szkolenie bezrobotnego nie musi przynosić bezpośrednio rezultatu w postaci podjęcia przez niego zatrudnienia, ale powinno podtrzymywać gotowość i zamiar podjęcia pracy. W powiatowych urzędach pracy nie stwierdzono, aby taki rezultat szkolenia był identyfikowany i mierzony. Ankietowani wskazywali, że ich bezpośrednim lub pośrednim celem było podjęcie zatrudnienia. Tylko 0,5% respondentów oświadczyło, iż uczestniczyło w szkoleniu ze względu na potrzebę przedłużenia świadczenia (np. stypendium).

Koszty szkoleń

W tabeli 1 przedstawiono ogólne dane liczbowe dotyczące osób bezrobotnych oraz przeprowadzonych szkoleń i wydatkowanych na nie środków w latach 2005–2007 w kontrolowanych powiatowych urzędach pracy (w 2007 r. podano przewidywane wykonanie).

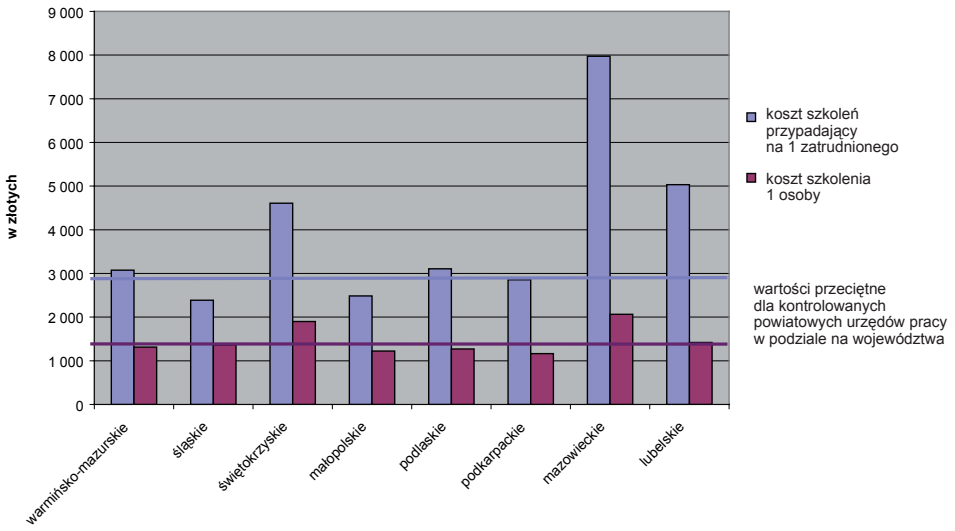
Tabela 1

Wyszczególnienie	2005 r.	2006 r.	2007 r. (p.w.)
Liczba bezrobotnych, w tym:	241 366	204 561	130 105
długotrwale bezrobotni	151 373	127 590	83 859
bez kwalifikacji	52 600	56 076	38 003
bezrobotni, którzy ukończyli szkolenie w roku kalendarzowym	11 488	12 788	11 431
Koszty szkoleń finansowanych z FP, EFS i PFRON (w tys. zł):	14 942	19 606	23 224

Ceny porównywanych szkoleń kształtowały się na poziomie rynkowym, a występujące różnice wynikały ze specyfiki analizowanego szkolenia (czas trwania, dojazdy, wzbogacenie szkolenia o dodatkowe moduły), bowiem ceny jednostkowe kursów danego rodzaju były zbliżone. Odmienne, przeciętne koszty szkoleń, a przede wszystkim wskaźnik zatrudnienia osób przeszkolonych w okresie trzech miesięcy od zakończenia kursów, powodowały istotne różnice w wysokości wskaźników skuteczności kosztowej.

Rysunek 5

Średni koszt szkolenia 1 bezrobotnego na tle wskaźnika skuteczności kosztowej 1 zatrudnionego po przeszkoleniu w 2006 r.



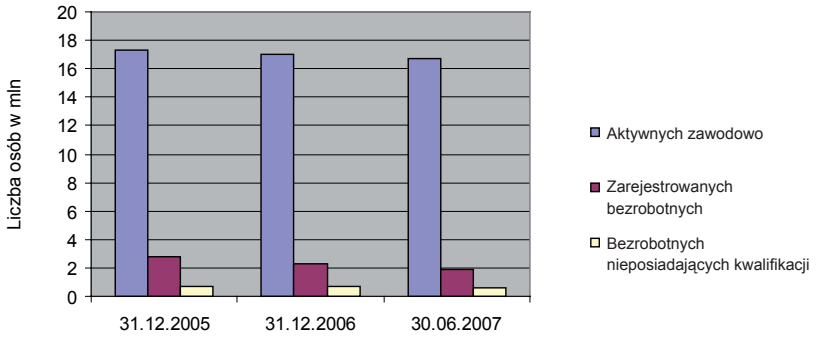
Niewykwalifikowani na tle populacji bezrobotnych

Prowadzone przez powiatowe urzędy pracy szkolenia zawodowe nie spowodowały zmniejszenia udziału osób bezrobotnych niewykwalifikowanych w populacji bezrobotnych zarejestrowanych. Przeciwnie, na koniec 2005 r. niewykwalifikowani stanowili 22% tej populacji, natomiast na koniec 2006 r. odsetek ten wzrósł do 27%, a według prognoz na 2007 r. może przekroczyć 29%. Dalszy wzrost procentowego udziału osób bezrobotnych niewykwalifikowanych w strukturze osób bezrobotnych ogółem jest przede wszystkim konsekwencją obniżania się ogólnej stopy bezrobocia. Główną przyczyną ukształtowania się wysokości tego wskaźnika była aktualna struktura bezrobotnych, w której ponad 62% to długotrwale pozostający bez pracy, a na 2007 r. przewidywano wzrost tego wskaźnika do ponad 64%. Szansa na znalezienie zatrudnienia przez osoby mające kwalifikacje jest znacząco wyższa, niż przez osoby niemające kwalifikacji zawodowych. Osoby te w niewielkim stopniu obejmowano szkoleniami, ponieważ nie były one zainteresowane korzystaniem z takich usług.

Relacje liczby bezrobotnych niewykwalifikowanych do bezrobotnych zarejestrowanych w powiatach objętych badaniem utrzymywały się na zbliżonym poziomie w porównaniu ze wszystkimi powiatami w kraju (rysunek 6).

Rysunek 6

Bezrobotni bez kwalifikacji na tle aktywnych zawodowo i bezrobotnych zarejestrowanych



Planowanie szkoleń bezrobotnych

Realizacja zadań w zakresie planowania szkoleń przebiegała prawidłowo. Szkolenia dla bezrobotnych planowano przede wszystkim pod kątem potrzeb bezrobotnych. Nie zawsze natomiast brano pod uwagę tendencje rozwojowe rynku pracy oraz indywidualne predyspozycje bezrobotnych, niezbędne do zatrudnienia zgodnego z kierunkiem szkolenia.

W niewystarczającym stopniu współdziałały w zakresie planowania szkoleń wojewódzkie i powiatowe urzędy pracy. Ich współpraca powinna polegać na:

– przeprowadzaniu analiz rynku pracy oraz przedstawianiu wynikających z nich wniosków dla powiatowych rynków pracy;

– diagnozowaniu potrzeb rynku pracy w zakresie szkolenia osób bezrobotnych w wymiarze lokalnym;

– prowadzeniu analizy skuteczności i jakości szkoleń bezrobotnych.

W większości powiatowych urzędów pracy podstawą planowania szkoleń były deklaracje bezrobotnych i zapotrzebowania pracodawców. Jeśli nawet pracownicy kontrolowanych urzędów obsługujący bezrobotnych i poszukujących pracy zbierali informacje dotyczące rynku pracy, to jednak ta sfera działań nie została

potraktowana formalnie. W 9 powiatowych urzędach pracy przyznano, że znane są bariery dostępności do szkoleń, jednak w żadnym z nich nie dokumentowano częstości ich występowania i nie identyfikowano barier utrudniających podjęcie pracy zawodowej po odbytym szkoleniu.

Wojewódzkie urzędy pracy (WUP) sukcesywnie zbierały dane dotyczące rynku pracy, w tym także szkoleń bezrobotnych. Dane te były przedmiotem analizy i zbiorczych zestawień. W opracowaniach dokonywanych przez WUP brakowało jednak sugestii co do planów szkolenia bezrobotnych na przyszły okres, opartych na prognozach rozwojowych rynku pracy. Zbiorcze opracowania wojewódzkich urzędów pracy na ogół były materiałami wykazującymi realizację zadań przez publiczną służbę zatrudnienia, jednak ich ogólnikowość i terminarz sporządzania powodowały, iż w większości okazały się mało przydatne dla potrzeb planistycznych na poziomie powiatów. Z tych też powodów nie stwierdzono, aby jednostki te wspomagały powiatowe urzędy pracy w zakresie dostosowania planów szkoleń do potrzeb rynku pracy. Niektórzy z dyrektorów kontrolowanych PUP uznawali materiały otrzymywane z WUP za nieprzydatne do planowania szkoleń.

„Badanie rynku pracy jest przedsięwzięciem trudnym i nie zawsze w pełni możliwym do przeprowadzenia na terenie powiatu (…) Prowadzić ono powinno nie tylko do stwierdzenia faktów, ale również do ich interpretacji ekonomicznej. Analiza ma identyfikować współzależności między stwierdzonymi faktami i tym samym winna pozwolić oddziaływać na nie (…). Diagnozy muszą wykraczać poza tradycyjny obszar bezpośredniego zainteresowania PUP. Powinny obejmować przede wszystkim zatrudnienie, a nie tylko bezrobocie, interesować się bezrobociem faktycznym, a nie tylko rejestrowanym. Obserwacji należy poddać sytuację grup w szczególnie trudnym położeniu na rynku pracy, a nie tylko grup uznanych za takie w obowiązującej ustawie”[7]. Mając na względzie złożoność problematyki badania lokalnego rynku pracy, kontrola ograniczyła się do uwzględniania w diagnozach: wzajemnych oddziaływań powiatowych rynków pracy, tendencji rozwojowych tego rynku, a także barier przed podejmowaniem pracy oraz wiedzy na temat nierejestrowanego bezrobocia i populacji aktywnej zawodowo.

Powiatowy rynek pracy nie jest rynkiem zamkniętym. Jest on podatny na wpływy powiatów sąsiednich, a w wypadku aglomeracji miejskich – oddziaływanie sięga nawet powiatów dalej położonych. Nie stwierdzono, aby przy planowaniu szkoleń bezrobotnych brano pod uwagę analizę wzajemnego oddziaływania tych rynków pracy. Opracowań takich nie było także w kontrolowanych wojewódzkich urzędach pracy, z wyjątkiem Krakowa. Ustalono też, że powiatowe urzędy pracy nie miały odpowiednich kadr ani możliwości sfinansowania przeprowadzania

[7] M. Góra, U. Sztanderska: *Wprowadzenie do analizy lokalnego rynku pracy,* Warszawa, 2006.

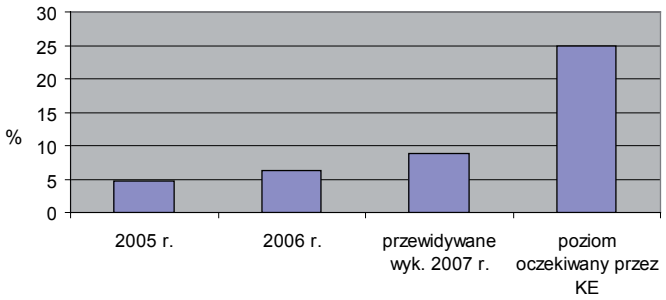
monitoringu rynku pracy. W 2006 r. jedynie 7 spośród 30 kontrolowanych urzędów zleciło wykonanie instytucji zewnętrznej takiego monitoringu, którego przeciętny koszt wyniósł 31 tys. zł.

W zakresie planowania szkoleń kontrolowane powiatowe urzędy pracy stosowały dwojakiego rodzaju praktyki. Pierwsza polegała na ścisłym zaplanowaniu rodzaju szkoleń z uwzględnieniem ich specyfiki oraz liczby osób do przeszkolenia. Taki system pozwalał z wyprzedzeniem informować bezrobotnych o zamiarach szkoleniowych, ale jednocześnie sprzyjał narastaniu rozbieżności pomiędzy planem, a realizacją przy naborze kandydatów. Drugi rodzaj polegał na przyjęciu do planu tylko ogólnych założeń kształcenia bezrobotnych, a jego uszczegółowienie będzie następować w trakcie roku kalendarzowego. Skutkiem tego urzędy pracy osiągały zgodność tak skonstruowanego planu szkoleń z realizacją. Elastyczność w zakresie rodzajów szkoleń mogła pozwalać na bieżące zaspokajanie potrzeb bezrobotnych i pracodawców. Równocześnie jednak system ten wymagał intensywnych działań, aby w relatywnie krótkim czasie skompletować odpowiednio liczne grupy szkoleniowe do określonego rodzaju szkolenia.

Z analizy danych otrzymanych z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz od kontrolowanych jednostek wynika, że wskaźnik uczestnictwa w szkoleniach wynikający ze stosunku liczby zarejestrowanych i przeszkolonych w danym roku kalendarzowym kształtował się na poziomie 7% w 2006 r., a w 2007 r., zgodnie z ówczesnymi prognozami powinien ukształtować się na poziomie zbliżonym do 10%. Na rysunku 7 przedstawiono procent przeszkolonych bezrobotnych łącznie ze wszystkich kontrolowanych powiatów[8].

Rysunek 7

Procent przeszkolonych bezrobotnych



[8] Z uwagi na brak innych danych, do wyliczeń przyjęto liczbę przeszkolonych lub przewidywanych do przeszkolenia w 2007 r. oraz liczbę bezrobotnych na koniec danego roku kalendarzowego.

Pomimo widocznego wzrostu liczby osób bezrobotnych objętych szkoleniami, wciąż jest to grupa zbyt mała w stosunku do poziomu uznanego przez Komisję Europejską[9] za satysfakcjonujący. Zmieniająca się sytuacja na rynku pracy powoduje, iż bezrobotni w zbyt małym stopniu korzystają z możliwości szkoleń organizowanych przez powiatowe urzędy pracy. Urzędy pracy natomiast powinny dostosowywać rodzaje szkoleń do potrzeb rynku pracy oraz promować tego rodzaju usługi wśród bezrobotnych.

We wszystkich objętych kontrolą urzędach pracy planowanie szkoleń zostało dostosowane do cyklu planowania budżetowego. Środki Funduszu Pracy, jakie otrzymywały urzędy pracy, pozwalały na bieżącą realizację planowanych szkoleń. Już w 2007 r. i w następnych latach na aktywizację zawodową będą kierowane coraz większe środki finansowe, a zatem podstawowym problemem publicznej służby zatrudnienia będzie racjonalne, czyli oszczędne, wydajne i skuteczne ich wykorzystanie.

Analizując system zaspokajania potrzeb w zakresie edukacji osób bezrobotnych można stwierdzić, że potrzeby szkoleniowe zgłaszane przez bezrobotnych pozostawały częściowo niezaspokojone. Dotyczyło to przeważnie osób, które ze względu na zainteresowanie określonym rodzajem szkolenia zmuszone były oczekiwać na skompletowanie grupy szkoleniowej, bądź na odpowiednią ofertę szkolenia indywidualnego. Podstawowym powodem niezaspokojenia potrzeb szkoleniowych bezrobotnych było niespełnianie wymogów formalnych do zakwalifikowania na dany rodzaj szkolenia lub negatywna opinia doradcy zawodowego.

Zlecanie wykonywania szkoleń

Zlecanie wykonywania szkoleń bezrobotnych z punktu widzenia kryterium legalności, gospodarności i rzetelności oceniono pozytywnie. Szkolenia były zlecane na podstawie planów. Występujące uchybienia dotyczyły zapewnienia odpowiedniej jakości usług i możliwości weryfikowania jej przez zamawiających.

Wyniki kontroli nie wskazują na istotne, nieuzasadnione różnice pomiędzy kosztami poszczególnych szkoleń. Przeciętny koszt szkolenia jednego bezrobotnego kształtował się na poziomie porównywalnym z kosztami szkoleń w powiatach ościennych. Istnieje jednak potrzeba powiązania ceny szkolenia z maksymalnie doprecyzowaną jakością takiej usługi świadczonej przez instytucję szkoleniową.

[9] Poziom przeszkolenia nie został określony w normie prawnej, a jest jedynie wskaźnikiem sugerowanym krajom członkowskim – pismo MPiPS z 31.10.2007 r.

Wybór instytucji szkoleniowej

Nie stwierdzono nieprawidłowości w wyborze instytucji szkoleniowych. Żaden z kontrolowanych urzędów nie miał jednak uregulowań wewnętrznych, które zapewniałyby jakość szkoleń na etapie wyboru firm szkolących.

Podstawową trudnością w określeniu skuteczności szkolenia bezrobotnych jest złożoność uwarunkowań, w których bezrobotny po przeszkoleniu ma szansę uzyskać i utrzymać zatrudnienie. Dlatego też, na etapie kontraktowania szkoleń, tak ważnym czynnikiem staje się ich wysoka jakość, od której w znacznej mierze zależą dalsze losy osoby przeszkolonej. W 1996 r. w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej został przygotowany projekt zestandaryzowanych modułowych programów szkolenia zawodowego. Mając na względzie jakość szkolenia w ministerstwie w latach 2004–2006 powstał projekt dotyczący opracowania i upowszechnienia krajowych standardów kwalifikacji zawodowych. Standardy te pozwalają na precyzyjne określenie potrzeb w zakresie przygotowania do zawodu.

Wpis do rejestru instytucji szkoleniowych jest warunkiem uzyskania zlecenia finansowanego ze środków publicznych na prowadzenie szkoleń dla bezrobotnych[10] i obowiązek ten był przestrzegany. Rejestry prowadzone przez wojewódzkie urzędy pracy stworzone zostały z myślą o potrzebach zamawiających i osób szkolonych, tymczasem są jedynie wykazem jednostek, które dokonały stosownych zgłoszeń. Wojewódzki urząd pracy, przyjmując do rejestru zgłoszenie instytucji szkoleniowej nie ma uprawnień do kontroli zgodności podawanych informacji ze stanem rzeczywistym. Nie ma też kompetencji do weryfikowania jakości szkoleń realizowanych przez instytucje ujęte w tym rejestrze. Rejestr nie jest również listą rankingową (referencyjną), w której byłaby odnotowywana prawidłowa realizacja pod względem jakościowym szkoleń bezrobotnych. Rejestry instytucji szkoleniowych nie dają zatem rękojmi odpowiedniej jakości wykonywanych szkoleń.

Równolegle i niezależnie od opisanego rejestru, kuratoria oświaty mają rejestr placówek i ośrodków prowadzących kształcenie ustawiczne, instytucje te podlegają procedurze uzyskiwania akredytacji. Wpis do takiego rejestru zapewnia, iż instytucja spełnia wymagania w zakresie właściwych zasobów ludzkich i rzeczowych do odpowiedniej jakościowo realizacji programów dydaktycznych[11]. Firmy mające akredytację kuratorium były z tego tytułu promowane przy zlecaniu szkoleń.

W przeważającej części jednostek kontraktowanie usług szkoleniowych nie w pełni zapewniało najlepsze ich wykonanie. Wprawdzie każdy z kontrolowanych

[10] Patrz art. 20 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia.

[11] Rozporządzenie ministra edukacji narodowej i sportu z 20.12.2003 r. w sprawie akredytacji placówek i ośrodków prowadzących kształcenie ustawiczne w formach pozaszkolnych (DzU nr 227, poz. 2247, ze zm.).

urzędów zobowiązywał wykonawców szkolenia do zapewnienia odpowiedniej jakości usługi, ale jakość tej usługi na ogół nie była sprecyzowana.

Programy szkolenia były autorską ofertą instytucji szkoleniowych, a powiatowe urzędy pracy przeważnie nie weryfikowały ich z uwagi na brak odpowiednio przygotowanych pracowników, nie zlecały też takiej weryfikacji specjalistom. W 7 kontrolowanych powiatowych urzędach pracy zidentyfikowano dobrą praktykę w zakresie weryfikacji programów szkoleń zawodowych, oferowanych przez instytucje szkoleniowe. Weryfikację oparto na standardach wiedzy i umiejętności lub na modułowych programach szkolenia zawodowego[12], opracowanych z inicjatywy MPiPS. W pozostałych kontrolowanych PUP zlecający nie stawiali instytucjom szkoleniowym wymogów dotyczących zgodności programów oferowanych szkoleń zawodowych z dostępnymi od 2006 r. standardami lub programami modułowymi. Programy organizowanych szkoleń dla tych zawodów, których wykonywanie było możliwe po uzyskaniu odpowiednich uprawnień (np. kierowcy pojazdów drogowych, spawacze) wynikały z ustalonych odpowiednimi przepisami zakresów edukacji.

Proces naboru i realizacja szkoleń

Pozytywnie oceniono proces naboru kandydatów i realizacji szkoleń z punktu widzenia kryterium legalności i rzetelności. Informacja o szkoleniach była dostępna dla zainteresowanych bezrobotnych głównie na tablicach ogłoszeń w urzędach pracy oraz w Internecie i w mediach lokalnych. Rekrutacja na szkolenia bezrobotnych w zasadzie przebiegała sprawnie. Stwierdzono natomiast, że brakowało wewnętrznych procedur kwalifikowania na szkolenia i skutecznego wsparcia dla długotrwale bezrobotnych. Korzystali oni tylko z programów współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

Informacja o szkoleniach

Ponad 60% ankietowanych dowiedziało się o organizowanym szkoleniu z tablicy ogłoszeń w powiatowym urzędzie pracy, a tylko około 4% uzyskało tę informację ze stron internetowych. Niecały 1% respondentów dowiedział się o szkoleniu z ośrodka pomocy społecznej. Ponad 30% respondentów otrzymało propozycje szkolenia od pracownika urzędu pracy, ale ponad 60% absolwentów kursów

[12] MPiPS wedug stanu z listopada 2007 r. miało opracowane 253 standardy kwalifikacji zawodowych w zawodach najbardziej potrzebnych na rynku pracy oraz zbiór modułowych programów szkoleń zawodowych wraz z materiałami dydaktycznymi dla 227 zakresów pracy.

korzystało z tej usługi z własnej inicjatywy. Stąd wniosek, iż część urzędów pracy była pasywna w oferowaniu szkolenia bezrobotnym. Promocja szkoleń zasadniczo ograniczała się do informacji na tablicach ogłoszeń w urzędzie i na jego stronach internetowych. Blisko 1/3 urzędów informowała bezrobotnych za pośrednictwem lokalnych mediów albo poprzez kolportaż ulotek reklamowych.

Czas oczekiwania na szkolenie

Oczekiwanie bezrobotnego na uczestnictwo w szkoleniu było pochodną stosowanego w powiatowym urzędzie pracy systemu planowania. Część urzędów wprowadzała do swej bazy danych zamiar uczestniczenia w szkoleniu przy pierwszym kontakcie z bezrobotnym, a po skompletowaniu grupy szkoleniowej zapraszała do uczestnictwa. W pozostałych urzędach pracy zgłoszenia na szkolenie przyjmowano jednocześnie z naborem na zaplanowany kurs, co uniemożliwiało ocenę rzeczywistego oczekiwania na szkolenie bezrobotnych. Badania ankietowe 1972 osób po odbytych szkoleniach dla bezrobotnych wykazały, że 53% respondentów oczekiwało na szkolenie do 30 dni, natomiast 24,8% od 1 do 3 miesięcy. Powyżej 6 miesięcy oczekiwało 9,6% respondentów.

Kwalifikacja na szkolenia

Kontrolowane urzędy cechowała różnorodność sposobów kwalifikowania na szkolenia. W niektórych powiatowych urzędach pracy przyjęto praktykę rzetelnego, sformalizowanego przygotowywania kandydatów do szkolenia, często popartego rozmową z doradcą zawodowym. Kwestionariusze kandydatów do szkolenia pozwalały na odpowiedni do potrzeb dobór szkolenia. W innych urzędach stosowano odmienną praktykę, planowano i zlecano szkolenia bez rozeznania potrzeb w tym zakresie. Prowadzono zatem rekrutację na szkolenie jeszcze po jego rozpoczęciu. Tak opóźniona rekrutacja powodowała, że osoby wcześniej zakwalifikowane na kurs często wycofywały się z uczestnictwa, ze względu na podjęcie zatrudnienia lub z innych przyczyn.

Szkolenia indywidualne były uzupełnieniem oferty szkoleń grupowych. Kierowano na nie tych bezrobotnych, którzy uprawdopodobnili możliwość zatrudnienia. Ten rodzaj szkoleń charakteryzował się wysokim stopniem zatrudnienia przeszkolonych. W tej grupie zatrudnienie uzyskiwało od 73% do 90% osób przeszkolonych, a w pojedynczych przypadkach nawet 100%.

Partnerstwo lokalne

Przeważająca większość kontrolowanych urzędów pracy realizowała zadania szkoleniowe w oderwaniu od działań partnerów lokalnych. Tworzeniu partnerstwa lokalnego sprzyjały jednak programy współfinansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Stwierdzono dobre praktyki w kilku powiatowych urzędach pracy w zakresie aktywizacji zawodowej długotrwale bezrobotnych w wieku powyżej 50 roku życia. Właściwie zaplanowany cykl działań miał na celu umotywowanie ich do podjęcia starań w celu zatrudnienia. Przeszli oni cykl zajęć terapeutycznych w klubie pracy i dopiero tak przygotowanym osobom zaproponowano szkolenie grupowe, zapewniając jednocześnie oferty pracy po jego ukończeniu. W jednym z analizowanych powiatów wysoką skuteczność takich działań zapewnili uczestnicy partnerstwa lokalnego, a rezultatem było zatrudnienie 89% uczestników szkolenia, osób długotrwale bezrobotnych zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Ewaluacja[13]

Negatywnie, z punktu widzenia kryterium rzetelności, oceniono działania kontrolowanych jednostek w zakresie analizy i ewaluacji skutków realizowanych szkoleń bezrobotnych. Zarówno powiatowe, jak i wojewódzkie urzędy pracy zbyt małą wagę przywiązywały do oceny uzyskanych rezultatów szkolenia osób bezrobotnych. Tymczasem ewaluacja, jako niezbędny element cyklu szkoleniowego, powinna być prowadzona rzetelnie i fachowo, a jej wyniki powinny być brane pod uwagę przy planowaniu kolejnych działań oraz przyczyniać się do usprawnienia pracy urzędów.

Według Komisji Europejskiej, w większości krajów członkowskich Unii Europejskiej obserwuje się zbyt mały rozwój „kultury ewaluacji" programów rynku pracy. Taka sytuacja znacznie kontrastuje z praktykami krajów, takich jak USA i Kanada, w których – mimo niewielkich wydatków ogólnych na programy rozwoju rynku pracy – istnieje długa tradycja ewaluacji programów. W krajach tych ewaluacje programów są na ogół zintegrowane, a kontynuacja programu zależy od jego rezultatów. Wraz z upowszechnianiem badań nad ewaluacją, sytuacja w Europie poprawi się, a jakość ewaluacji jest ściśle powiązana z jakością i dostępnością danych[14].

---

[13] Pod pojęciem ewaluacji rozumieć należy systematyczne badanie wartości i cech uzyskanych rezultatów zadania, polegającego na przygotowaniu i przeprowadzeniu szkolenia bezrobotnych z punktu widzenia przyjętych kryteriów, w celu jego usprawnienia i rozwoju

[14] *Zatrudnienie w Europie 2006, Komisja Europejska,* Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równych Szans, październik 2006.

Proces ewaluacji nie odgrywał w kontrolowanych jednostkach istotnej roli. Prowadzone przez pracowników PUP kontrole szkoleń bezrobotnych na ogół ograniczały się do przeprowadzenia badań ankietowych części kursantów i wizytacji prowadzonych szkoleń. Jedynie szkolenia współfinansowane ze środków EFS były przedmiotem kontroli wewnętrznych, wykonywanych przez wojewódzkie urzędy pracy, w ramach zawartych umów o dofinansowanie. Sposób udokumentowania kontroli wewnętrznych szkoleń nie był ujednolicony. Powiatowe urzędy nie miały pisemnych procedur kontroli szkoleń, obejmujących np. tematykę kontroli, bądź zakres badania.

Ankiety zwrócone przez uczestników szkoleń na ogół były przeglądane przez pracowników urzędów pracy, jednak nie stwierdzono, aby wyniki ich analiz zostały opracowane w formie pisemnej. Przyjętą – w większości powiatowych urzędów pracy – praktykę, polegającą na zobowiązaniu instytucji szkoleniowej do ankietowania osób przeszkolonych, można traktować jako sytuację konfliktu interesów. Instytucja szkoleniowa jest zainteresowana tym, aby opinie kursantów o przeprowadzonym szkoleniu były pozytywne, ze względu na potencjalną możliwość uzyskania kolejnych zamówień publicznych.

Tylko jeden z powiatowych urzędów pracy kontaktował się z pracodawcami, aby uzyskać ich opinię o jakości przygotowania zawodowego osób przeszkolonych, które skierowano do pracy. W żadnym z urzędów nie określano i nie analizowano barier, które utrudniały bezrobotnym zatrudnienie po przeszkoleniu.

Powiatowe urzędy pracy były wprawdzie zobowiązane do podawania w sprawozdaniach dla MPiPS liczby osób, które po przeszkoleniu uzyskały zatrudnienie, ale były to dane o charakterze czysto ewidencyjnym. Nie analizowano bowiem ich rezultatów, to jest zatrudnienia przeszkolonych osób oraz długości okresu utrzymania przez nich pracy.

Nieujmowanie w prowadzonej statystyce bezrobotnych liczby tych osób, które po odbytym przeszkoleniu nie zgłosiły w urzędzie pracy chęci lub faktu podjęcia zatrudnienia negatywnie wpływa na wykazywane w statystyce rezultaty szkoleń. W istocie osoby takie mogły uzyskać zatrudnienie, opuścić powiat, mogły też, pomimo braku zatrudnienia, nie zgłaszać się do urzędu pracy z innych powodów. Analizą taką nie obejmowano osób, które uzyskały zatrudnienie za granicą, a przecież profil wielu szkoleń był ukierunkowany na podjęcie pracy poza krajem. Analiza rezultatów szkoleń na podstawie niepełnych danych statystycznych wpływa niekorzystnie na rzetelność wyniku i zniekształca osąd końcowy. Stąd, uzasadnione jest, aby osoba kierowana na szkolenie finansowane ze środków publicznych zobowiązywała się do informowania urzędu pracy o swojej sytuacji dotyczącej zatrudnienia przynajmniej do 12 miesięcy po ukończonym szkoleniu.

Ustalenia i wnioski Najwyższej Izby Kontroli skierowane do powiatowych urzędów pracy

1. W celu zwiększenia skuteczności (w tym skuteczności kosztowej) przeprowadzanych szkoleń należy podjąć działania zmierzające do:

a) odpowiedniego doboru szkolenia do rzeczywistych potrzeb i możliwości lokalnego rynku pracy;

b) identyfikowania grupy osób długotrwale bezrobotnych i indywidualizowania oferty szkoleniowej przeznaczonej szczególnie dla tej grupy osób;

c) udzielania pomocy w zatrudnieniu osób przeszkolonych, zależnie od ich indywidualnej sytuacji;

d) uzyskania odpowiednich ofert zatrudnienia osób przeszkolonych.

2. Powiatowe urzędy pracy powinny systematycznie i skutecznie współpracować z innymi zainteresowanymi podmiotami i osobami, których doświadczenie może pozytywnie oddziaływać na lokalny rynek pracy. Lokalne partnerstwo powinno mieć na celu taki dobór szkoleń, który zapewni adekwatność planów do bieżących i przyszłych potrzeb zarówno bezrobotnych, jak i rynku pracy.

3. Plan szkolenia powinien uwzględniać bieżące zmiany na rynku pracy i być ukierunkowany na rezultat mierzony liczbą zatrudnionych po przeszkoleniu oraz na wzrost aktywności w zakresie pozyskania i utrzymania pracy.

4. Powiatowe urzędy pracy powinny identyfikować bariery uniemożliwiające lub utrudniające uczestniczenie w szkoleniach i starać się im przeciwdziałać.

5. Powiatowe urzędy pracy powinny wybierać do realizacji szkoleń bezrobotnych takie instytucje szkoleniowe, które zapewnią oczekiwany rezultat, czyli odpowiednie przygotowanie do podjęcia pracy zawodowej. Program szkolenia zawodowego powinien uwzględniać wymogi rynku pracy oraz powinien być oparty na modułowych programach lub wymogach wiedzy i umiejętności dla poszczególnych zawodów.

6. Zarówno cele szkolenia, jak i jego wymierne rezultaty, powinny być jasno określone w umowie z wykonawcą. Umowa musi precyzować wszystkie istotne warunki szkolenia, w tym także dotyczące ewaluacji, testów sprawdzających i oceny aktywności bezrobotnych.

7. Podstawą do oceny szkolenia przez zleceniobiorcę powinien być program szkolenia, a zwłaszcza jego przydatność. Program powinien zapewnić realizację celów szkoleniowych, powinien też zachować stosowną proporcję zajęć praktycznych oraz teoretycznych. Powiatowe urzędy pracy powinny dokonywać weryfikacji programu lub zlecać wykonanie takiej weryfikacji odpowiedniemu specjaliście.

8. Pierwszy kontakt z bezrobotnym powinien prowadzić do określenia potrzeb w zakresie jego przeszkolenia, a w szkoleniu zawodowym powinno nastąpić

skonfrontowanie oczekiwań z jego predyspozycjami, ustalonymi przez doradcę zawodowego oraz z realiami rynkowymi.

9. Kwalifikowanie na szkolenie powinno być przejrzyste i jawne, oparte na pisemnych procedurach. Bezrobotny powinien być poinformowany o ustalonych zasadach kwalifikowania na kursy.

10. Powiatowe urzędy pracy powinny dokonywać bieżącej analizy sytuacji osób przeszkolonych, pozostających bezrobotnymi, w celu ustalenia trudności w podjęciu pracy, określenia przyczyn krótkotrwałości zatrudnienia, a także określenia kierunków zmian w ich przyszłym kształceniu.

11. Wydawanie środków publicznych na szkolenia bezrobotnych powinno być kontrolowane pod względem zgodności z zawartą umową, która powinna zawierać zobowiązanie zleceniobiorcy do poddania się kontroli pod względem rzetelności wykonania jego zobowiązań, kontroli jakości szkolenia, a także badaniu aktywności uczestników.

12. Ustalenie metod i form kontroli może skutecznie wpłynąć na poprawę jakości ewaluacji, a także zapewnić możliwość porównania wyników oraz zobiektywizowanie ocen.

13. Powiatowe urzędy pracy powinny gromadzić i analizować dane umożliwiające monitorowanie, ocenę oraz w konsekwencji poprawę skuteczności wykonywania zadań w zakresie szkoleń dla bezrobotnych.

mgr Jan Jasiński
Delegatura NIK w Krakowie

Izabela Wołowiec

ZATRUDNIENIE WYCHOWAWCÓW W PUBLICZNYCH INSTYTUCJONALNYCH FORMACH OPIEKI NAD DZIEĆMI OSIEROCONYMI

Bez względu na przyczynę sieroctwa, wszystkie dzieci pozbawione możliwości wychowywania się w rodzinie naturalnej mają prawo do opieki i pomocy ze strony państwa. Konwencja o prawach dziecka, ratyfikowana przez Polskę w 1991 r. stanowi, że „Dziecko pozbawione czasowo lub na stałe swego środowiska rodzinnego lub, gdy ze względu na swoje dobro nie może pozostawać w tym środowisku, będzie miało prawo do specjalnej ochrony i pomocy ze strony państwa. Taka opieka może oznaczać adopcję, polegać na umieszczeniu w rodzinie zastępczej lub, gdy jest to niezbędne, w odpowiedniej instytucji”[1]. Prawo to zapisane jest również w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w art.72 ust.2: „Dziecko pozbawione opieki rodzicielskiej ma prawo do opieki i pomocy władz publicznych”[2].

W polskim systemie opieki nad dzieckiem osieroconym ukształtowanym jeszcze przed 1989 r. dominowały formy instytucjonalnej opieki całkowitej. System opieki zastępczej aż do 1999 r. miał charakter resortowy. Zadania polityki społecznej realizowały wówczas trzy resorty: edukacji, pracy i polityki socjalnej oraz zdrowia i opieki społecznej. W 1999 r., w wyniku przeprowadzonej reformy administracyjnej kraju, nałożono na powiaty obowiązek zapewnienia dzieciom i młodzieży pozbawionym opieki rodziców naturalnych zastępczego środowiska wychowawczego. Obecnie następuje przekształcanie istniejących form opieki instytucjonalnej

[1] Konwencja o prawach dziecka z 20.11.1989 r., ratyfikowana przez Polskę 7.06.1991 r. (DzU z 2000 r., nr 2, poz. 11).

[2] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (DzU nr 78, poz.483).

w mniejsze struktury, zauważalny jest także rozwój rodzinnych form opieki z jednoczesną pracą na rzecz powrotu dziecka do rodziny naturalnej.

Charakterystyka instytucjonalnych placówek opiekuńczo-wychowawczych jako pracodawców

W Polsce organizację i funkcjonowanie publicznych instytucji sprawujących opiekę nad dzieckiem osieroconym, a także zatrudnienie wychowawców w tych placówkach, regulują przede wszystkim następujące przepisy :

– ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej[3];

– rozporządzenie ministra pracy i polityki społecznej z 19 października 2007 r. w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych[4];

– ustawa z 26 stycznia 1982 r. – Karta nauczyciela[5];

– ustawa z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych[6];

– rozporządzenie Rady Ministrów z 2 sierpnia 2005 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego[7].

W myśl przepisów ustawy o pomocy społecznej, instytucjonalną opiekę sprawują placówki opiekuńczo-wychowawcze. Zapewniają one dzieciom pozbawionym opieki rodzicielskiej całodobową, ciągłą lub okresową opiekę i wychowanie oraz zaspokajają ich niezbędne potrzeby bytowe, rozwojowe, w tym emocjonalne, społeczne, religijne. Skierowanie na pobyt całodobowy może nastąpić tylko po wyczerpaniu możliwości udzielenia pomocy w rodzinie naturalnej lub umieszczenia w rodzinie zastępczej.

Ze względu na rodzaj prowadzonej działalności rozporządzenie ministra pracy i polityki społecznej z 19 października 2007 r. w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych wyróżnia placówki następującego typu:

1) interwencyjne – sprawujące w razie natychmiastowej potrzeby doraźną opiekę i wychowanie nad dziećmi od 11 roku życia; mogą też specjalizować się w opiece nad niemowlętami przygotowywanymi do adopcji;

2) rodzinne – swoją organizacją i funkcjonowaniem przypominają bardziej model ukształtowany w rodzinnych niż instytucjonalnych formach opieki; opiekunowie (wychowawcy) tworzą wraz z dziećmi jedną wielodzietną rodzinę, a dom, w którym mieszkają, jest także ich miejscem pracy;

---

3 DzU nr 64, poz. 593, ze zm.

4 DzU z 2005 r., nr 37, poz. 331.

5 T. j. DzU z 2003 r., nr 118, poz.1112, ze zm.

6 T. j. DzU z 2001 r., nr 142, poz.1593, ze zm.

7 DzU z 2005 r., nr 146, poz.1222.

3) socjalizacyjne – zapewniają całodobową specjalistyczną opiekę i wychowanie dzieciom niedostosowanym społecznie;

4) wielofunkcyjne – łączą w sobie działania interwencyjne, socjalizacyjne oraz inne działania na rzecz pomocy dziecku i rodzinie; zapewniają dzienną i całodobową opiekę i wychowanie.

Innego podziału placówek dokonuje ustawa o pomocy społecznej, która kwalifikuje placówki ze względu na to, przez jaki podmiot są prowadzone (ma to znaczenie dla określenia charakteru podmiotu zatrudniającego). Według tego kryterium placówki dzielą się na:

1. Publiczne – prowadzone przez gminę, powiat lub samorząd województwa. Placówka tego typu jest samorządową jednostką pomocy społecznej, która stanowi odrębny podmiot w stosunkach pracy z zatrudnianymi przez siebie pracownikami (wychowawcami). Dyrektor placówki jest uprawniony do dokonywania czynności prawnych z zakresu stosunków pracy, z nim odpowiedni organ administracji samorządowej podpisuje umowę o pracę i jemu w tym celu udziela pełnomocnictwa. Ponadto jednostka ta, jako podmiot będący pracodawcą, ma zdolność sądową w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Wojewoda sprawuje nadzór nad opieką i wychowaniem w tych placówkach, w tym również nadzór pedagogiczny w odniesieniu do wychowawców i innych pracowników pedagogicznych, zatrudnionych w placówkach opiekuńczo-wychowawczych na podstawie przepisów ustawy z 26 stycznia 1982 r. – Karta nauczyciela.

2. Niepubliczne – prowadzone na podstawie umowy cywilno-prawnej o realizacji zadania z zakresu pomocy społecznej, zawartej z organami administracji rządowej i samorządowej przez:

a) organizacje pozarządowe prowadzące działalność w zakresie pomocy społecznej;

b) osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, stosunku państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancji wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności w zakresie pomocy społecznej.

Zlecenie realizacji zadania z zakresu pomocy społecznej odbywa się po uprzednim przeprowadzeniu konkursu ofert. Podmiot przyjmujący zlecenie zobowiązuje się do wykonania zadania w zakresie i na zasadach określonych w umowie. Jest też zobligowany do corocznego składania sprawozdania. Jeżeli umowa przewiduje taką możliwość zadanie z zakresu pomocy społecznej może być realizowane przez podmiot niebędący stroną umowy. Wtedy podmiot przyjmujący zlecenie – w ramach prowadzonej przez siebie działalności – zawiera z wychowawcami umowy

o pracę, a we wszystkich sprawach wynikających ze stosunków pracy stosuje się przepisy Kodeksu pracy.

Ostatnie, udostępnione przez GUS[8], dane statystyczne z 2006 r. pokazały, że w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, czyli w tzw. instytucjonalnych formach opieki, przebywało 25 672 dzieci, w tym:

– 11 791 dzieci w 141 placówkach wielofunkcyjnych;
– 10 629 dzieci w 277 placówkach socjalizacyjnych;
– 1301 dzieci w 33 placówkach interwencyjnych;
– 1951dzieci w 248 placówkach rodzinnych.

Cechą charakterystyczną wszystkich placówek opiekuńczo-wychowawczych, bez względu na ich rodzaj czy typ, jest ich przepełnienie i wysokie koszty prowadzenia.

Zasady zatrudnienia w placówkach publicznych

Liczba i kategoria pracowników zatrudnionych w publicznych placówkach opiekuńczo-wychowawczych uzależniona jest od wieku, stanu zdrowia, rozwoju dzieci, warunków lokalowych i typu placówki. W zakresie wymagań kwalifikacyjnych w stosunku do kandydatów na wychowawców (w tym i na dyrektora) stosuje się przepisy ustawy o pomocy społecznej oraz rozporządzenia wykonawczego z 19 października 2007 r. w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych.

Przepisy nie przewidują specjalnego trybu naboru ani określonego stażu pracy w pomocy społecznej. Kandydatom na wychowawców stawia się jedynie warunek wyższego wykształcenia na jednym z następujących kierunków: pedagogika, pedagogika specjalna, psychologia albo resocjalizacja, praca socjalna, pedagogika opiekuńczo-wychowawcza. Jeśli kandydat ma inne wykształcenie, może ubiegać się o pracę pod warunkiem, że wykaże się uzupełnionymi studiami podyplomowymi w zakresie psychologii, pedagogiki lub resocjalizacji.

O ile kandydat spełnia powyższe kryterium kwalifikacyjne dotyczące wykształcenia dyrektor placówki podejmuje decyzję o zatrudnieniu wychowawcy na podstawie umowy na okres próbny 3 miesięcy. Po upływie tego okresu, jeżeli ocena pracy wychowawcy jest pozytywna, dyrektor placówki zawiera z nim umowę o pracę na czas określony 12 miesięcy. Zazwyczaj dopiero trzecia z umów jest umową na czas nieokreślony.

W instytucjonalnych formach opieki nad dzieckiem występuje dualizm regulacji prawnej dotyczącej zatrudnienia. Wychowawcy zatrudnieni w placówkach opiekuńczo-wychowawczych prowadzonych przez samorząd są pracownikami

[8] Strona internetowa GUS.

samorządowymi w rozumieniu ustawy z 22 marca 1990 r. Jednakże do tych spośród nich, którzy zostali zatrudnieni na podstawie ustawy z 1982 r. Karta nauczyciela – przed dniem wejścia w życie ustawy z 27 czerwca 2003 r. o zmianie w systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw – stosuje się nadal przepisy Karty, jako bardziej korzystne. Karta nauczyciela gwarantuje wychowawcom, zatrudnionym na podstawie mianowania, stabilność zatrudnienia. Utrudnia to zmianę stosunku pracy tych pracowników i w konsekwencji – przeprowadzenie założeń reformy z 1999 r.

Liczba dzieci pozostających pod opieką jednego wychowawcy uzależniona i dostosowana jest do potrzeb dzieci, rodzaju i miejsca odbywających się zajęć, pory sprawowanej opieki i warunków lokalowych placówki; zakłada się, że nie może ona przekraczać 8 dzieci (w praktyce w grupach jest około 13 dzieci).

Wychowawcy pracują na zmiany w podstawowym systemie czasu pracy. Wynika z tego, że jedną grupą dzieci, podczas jednej doby, opiekuje się aż 3 wychowawców.

Ponadto do obowiązków wychowawcy należy:

– organizowanie pracy z dziećmi;

– opracowywanie – w porozumieniu z psychologiem, pedagogiem, pracownikiem socjalnym – indywidualnego planu pracy z dzieckiem i realizowanie wynikających z niego zadań;

– pozostawanie w stałym kontakcie z rodziną dziecka.

Oprócz wychowawców – w placówkach, w których istnieje potrzeba świadczenia opieki nad dzieckiem niepełnosprawnym lub dzieckiem do lat 3 – zatrudniani są opiekunowie dziecięcy. Ponadto w celu rozszerzenia zakresu opieki nad dziećmi oraz wsparcia pracy wychowawców dyrektor może skorzystać z pomocy wolontariuszy, przyjmując ich do placówki na podstawie porozumienia o wolontariacie.

Zasady wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego, w tym w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej, określa rozporządzenie Rady Ministrów z 2 sierpnia 2005 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego. Załączniki do rozporządzenia zawierają stawki wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego m.in. dla młodszego wychowawcy, wychowawcy oraz starszego wychowawcy.

Nadzór nad opieką i wychowaniem w publicznych placówkach opiekuńczo-wychowawczych regulują: ustawa o pomocy społecznej oraz rozporządzenie ministra polityki społecznej z 19 października 2005 r. w sprawie szczegółowych zasad nadzoru nad przestrzeganiem standardu opieki i wychowania w placówkach opiekuńczo-wychowawczych oraz nadzoru nad działalnością ośrodków

adopcyjno-opiekuńczych. Zgodnie z ustawą o pomocy społecznej, nadzór należy do zadań wojewody. Polega na kontroli jakości działalności i usług jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, badaniu zgodności zatrudnienia pracowników placówek z wymaganymi kwalifikacjami.

W wyniku dokonanych w 2005 r. zmian wymienionej ustawy, dodano przepis, który stanowi, że wojewoda sprawuje również nadzór pedagogiczny w odniesieniu do wychowawców i innych pracowników pedagogicznych zatrudnionych w placówkach opiekuńczo-wychowawczych na podstawie przepisów ustawy z 26 stycznia 1982 r. – Karta nauczyciela.

Bez względu na podstawę zatrudnienia wychowawca oskarżony o popełnienie przestępstwa z użyciem przemocy, w tym przemocy w rodzinie, zostaje z mocy prawa zawieszony w pełnieniu obowiązków służbowych na czas trwania postępowania. Jeżeli zostanie prawomocnie z tego tytułu skazany, dyrektor placówki opiekuńczo-wychowawczej rozwiązuje z nim stosunek pracy.

Specyfika zatrudniania opiekunów w „rodzinnych domach dziecka"

Mylne jest – moim zdaniem – zakwalifikowanie przez ustawę o pomocy społecznej, rodzinnych placówek opiekuńczo-wychowawczych do placówek typu instytucjonalnego. Jak sama nazwa wskazuje, jest to forma opieki oparta na modelu wychowania rodzinnego. Organizacja i funkcjonowanie tej opieki mają zapewnić dziecku warunki życia i rozwoju jak najbardziej zbliżone do tych, jakie panują w należycie funkcjonującej rodzinie naturalnej.

Jedyną wspólną cechą, łączącą ten typ placówki z pozostałymi rodzajami placówek instytucjonalnych, jest sposób wyłonienia kandydata na dyrektora i nawiązania z nim przez zarząd powiatu stosunku pracy, do którego będą miały również zastosowanie przepisy ustawy o pracownikach samorządowych. Od tego kandydata nie wymaga się jednak wykształcenia wyższego, wystarczy średnie, powinien natomiast mieć 3-letni staż pracy w pomocy społecznej. Dyrektor placówki rodzinnej jest jednocześnie wychowawcą, a dodatkowo może łączyć funkcje administracyjne i obsługi. Ma też prawo ustanowić na czas swojej nieobecności zastępcę i zatrudniać, w razie konieczności, wyznaczone przez siebie osoby.

Opiekunowie-wychowawcy mieszkają wraz z dziećmi w jednym domu, tworząc wielodzietną rodzinę. Ich rolą jest, podobnie jak w wypadku opiekunów w rodzinnych formach opieki, zapewnienie dzieciom warunków jak najbardziej zbliżonych do tych, jakie panują w należycie funkcjonującej rodzinie naturalnej.

Obecnie, zgodnie z ustawą o pomocy społecznej i statutem rodzinnych domów dziecka, do wychowawców tych placówek stosuje się zadaniowy czas pracy. Zadania określa pracodawca w porozumieniu z pracownikami w taki sposób, aby

pracownicy mogli je wykonać w granicach podstawowych norm czasu pracy. Przy ustalaniu czasu niezbędnego do wykonania zadań uwzględnia się to, że rodzinny dom dziecka jest jednocześnie miejscem pracy i zamieszkania. Ewidencja czasu pracy ograniczona jest do ewidencji urlopów, zwolnień od pracy oraz usprawiedliwionych i nieusprawiedliwionych nieobecności w pracy. Specyficzny rodzaj i czas pracy opiekunów powoduje, iż problematyczną kwestią okazuje się obliczanie godzin nadliczbowych, a także wypłacanie z tego tytułu dodatkowego wynagrodzenia.

Prócz wynagrodzenia zasadniczego za pracę dyrektor-wychowawca otrzymuje ryczałtem kwotę na prowadzenie gospodarstwa domowego. Z otrzymanego w ten sposób budżetu rozlicza się i składa szczegółowe sprawozdania finansowe.

Nadzór nad rodzinnymi domami dziecka sprawuje zarząd powiatu za pośrednictwem powiatowego centrum pomocy rodzinie. Ponadto dyrektor ma obowiązek składać co kwartał – do sądu rodzinnego i wydziału polityki społecznej – sprawozdania ze sprawowanej opieki.

Wnioski

Dla prawidłowego rozwoju dziecka pozbawionego opieki rodzicielskiej ważne jest zapewnienie mu poczucia bezpieczeństwa, przynależności i zaufania. Nie sprzyja temu ani przepełnienie placówek, ani sytuacja braku ciągłości opieki spowodowana zmianami opiekunów, z którymi dziecko związało się emocjonalnie. Powiaty w większym stopniu, niż jest to obecnie, powinny dążyć do przekształcania istniejących form opieki instytucjonalnej w mniejsze struktury i do rozwoju rodzinnych form opieki z jednoczesną pracą na rzecz powrotu dziecka do rodziny naturalnej.

Głównymi czynnikami utrudniającymi sprawniejsze przeprowadzenie założeń reformy systemu opieki zastępczej z 1999 r., były i nadal są: nieatrakcyjne warunki – w tym także warunki zatrudnienia opiekunów-wychowawców – oraz brak jednolitych przepisów regulujących tę sferę opieki społecznej. Nie bez znaczenia jest także postawa samych pracowników, zwłaszcza wychowawców będących nauczycielami mianowanymi. Z obawy przed utratą aktualnych, korzystnych, warunków zatrudnienia, nie wyrażają oni niezbędnej zgody na rozwiązywanie dotychczasowych stosunków pracy i ponowne zatrudnienie na podstawie umowy o pracę w nowo powstających placówkach opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego. Wizja całkowitej likwidacji instytucjonalnych form opieki jest dość odległa, dlatego uzasadniony wydaje się postulat ujednolicenia i dostosowania obowiązujących przepisów, w tym także przepisów prawa pracy, do specyficznych warunków pracy w tych placówkach.

Sądzę, że słusznym rozwiązaniem byłoby pozostawienie wychowawcom mianowanym, których stosunek pracy powstał przed 2003 r. i którzy z tego tytułu podlegają przepisom ustawy z 26 stycznia 1982 r. Karta nauczyciela, swobody wyboru podstawy zatrudnienia, przy jednoczesnym zachowaniu wszystkich dotychczasowych uprawnień, z tzw. tytułu poszanowania praw nabytych. Docelowo należy postulować ujednolicenie podstawy zatrudnienia wszystkich pozostałych pracowników w taki sposób, by podlegały one przepisom ustawy z 1990 r. o pracownikach samorządowych, a w kwestiach w niej nieuregulowanych – Kodeksowi pracy.

Pożądanym rozwiązaniem byłoby także uchwalenie przez ustawodawcę jednej ustawy o rodzicielstwie zastępczym, która – jako ustawa szczególna – w sposób jasny i precyzyjny regulowałaby zagadnienia nieuregulowane w Kodeksie pracy, a dotyczące organizacji quasi-rodzicielskiej opieki nad osieroconymi dziećmi.

Dokonując kolejnych zmian ustawodawca nie może pozwolić sobie na eksperymenty. Najważniejszym celem przy uchwalaniu kolejnych przepisów powinno być zapewnienie dzieciom pozbawionym opieki rodzicielskiej jak najlepszej opieki i wychowania. Najwyższą wartością musi być przede wszystkim dobro dzieci.

mgr Izabela Wołowiec
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Barbara Surdykowska

EUROPEJSKI FUNDUSZ DOSTOSOWANIA DO GLOBALIZACJI

Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej przyjęły 20 grudnia 2006 r. rozporządzenie ustanawiające Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji (dalej EFG)[1].

W części wstępnej rozporządzenia ustanawiającego Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji zwraca się uwagę na pozytywne, ale i negatywne aspekty globalizacji. Negatywne skutki globalizacji w sposób najsilniejszy odczuwają najsłabiej wykwalifikowani pracownicy. Działanie EFG ma być metodą, za pomocą której Wspólnota wykazałaby swoją solidarność z pracownikami objętymi zwolnieniami, wynikającymi ze zmian w światowych trendach handlu. Zgodnie z pkt 3 preambuły wskazanego powyżej rozporządzenia, EFG powinien zapewniać konkretne jednorazowe wsparcie w celu ułatwienia reintegracji zawodowej pracowników w obszarach, sektorach, terytoriach lub regionach rynku pracy przeżywających wstrząs spowodowany poważnymi zakłóceniami gospodarczymi.

Wyraźnie podkreślono to w art. 6 pkt 3 rozporządzenia ustanawiającego Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji – pomoc z EFG zapewnia solidarność i wsparcie dla indywidualnych pracowników, zwolnionych w wyniku zmian strukturalnych w kierunkach światowego handlu. EFG nie wspiera finansowo restrukturyzacji przedsiębiorstw i sektorów.

Interwencje z funduszu będą dokonywane tylko na wniosek państwa członkowskiego. Pomoc z EFG nie musi dotyczyć jednego państwa. W szczególnych okolicznościach państwa członkowskie mogą przedłożyć wspólne wnioski

---

[1] *The European Globalisation Adjustment Fund* (EGF).

o udzielenie wsparcia z EFG (dotychczas żadne państwa nie złożyły wspólnego wniosku).

Ramy budżetowe dla EFG określone są w Porozumieniu Międzyinstancyjnym pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją z 17 maja 2006 r. w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami[2].

Fundusz jest niezależny od funduszy strukturalnych i stanowi jeden z instrumentów UE służący przystosowywaniu i wzmacnianiu konkurencyjności gospodarki europejskiej[3]. Zwraca się uwagę, że EFG wzorowany jest na Trade Adjustment Assistance (TAA), funduszu wprowadzonym przez administrację Kennedy'ego w 1962 r.[4] Podobieństwo to dostrzega także Komisja Europejska[5]. Jednakże TAA, w przeciwieństwie do EFG, skoncentrowany jest na pasywnych środkach (uzupełnienie dochodu) osób dotkniętych zwolnieniami wynikającymi ze zmian w światowym handlu.

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjął wniosek Komisji Europejskiej w sprawie ustanowienia Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji[6]. W swojej opinii EKES zwrócił uwagę, że istnieją trzy różnice między funduszami strukturalnymi a Europejskim Funduszem Dostosowania do Globalizacji. Po pierwsze, różnica skali – budżety wszystkich funduszy strukturalnych wynoszą 44 mld euro w porównaniu z 500 mln euro rocznie, które są przewidziane na lata 2007–2013 w celu zasilenia EFG. Po drugie, różnica w metodzie działania – długoterminowej i antycypacyjnej w odniesieniu do funduszy strukturalnych w porównaniu z krótkoterminową i ukierunkowaną na szybką reintegrację pracowników z rynkiem pracy w odniesieniu do EFG. Po trzecie, z uwagi na wielkość i zakres funduszy strukturalnych istnieje tendencja do biurokratyzowania związanych z nimi procedur, podczas gdy celem EFG jest podejście odbiurokratyzowane.

Podobnie Europejska Konfederacja Związków Zawodowych (ETUC)[7] pozytywnie zaopiniowała powstanie Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji

---

[2] DzUrzWE C 139, z 14.06.2006, s. 1.

[3] *Konkurencyjność UE a lokalizacja przemysłu*, Biuro Doradców ds. Polityki Europejskiej Komisji Europejskiej (BEPA) (2005), 26.10.2005 r.

[4] L.Kletzler, H.Rosen: *Easing the Adjustment burden on US workers*, [w:] C. F. Bergsen (red.): *The United States and the World Economy: Foreign Economic Policy for the Next Decade*, Institute for International Economics, s. 313-342, styczeń 2005 r. oraz L.Brainard, R.Litan, N.Warren: *Insuring America's Workers in a new era of Offshoring*, "Brooking Policy Brief", nr 143, lipiec 2005 r.

[5] European Commission: *Commission proposes a new fund to support workers made redundant due to globalization*, European Commission Press Release, 1.03.2006.

[6] Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady, ustanawiającego Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji, COM (2006) 91, wersja ostateczna.

[7] *European Trade Union Confederation* (ETUC).

zwracając uwagę, że należy w pełni wykorzystywać istniejące instrumenty związane z prawem pracowników do informacji i konsultacji w procesie zwolnień[8].

Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji i kryteria interwencji

Artykuł 1 rozporządzenia ustanawiającego Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji, dotyczący przedmiotu i zakresu EFG, wskazuje, że ma on umożliwić Wspólnocie udzielenie wsparcia pracownikom zwalnianym, w wyniku poważnych zmian strukturalnych w kierunkach światowego handlu, spowodowanych globalizacją, gdy zwolnienia te mają istotny, niekorzystny wpływ na gospodarkę regionalną lub lokalną.

W artykule 2 rozporządzenia zostają określone kryteria interwencji. Środki z EFG mogą być wykorzystane w sytuacji, gdy dochodzi do poważnych zmian w strukturze handlu wynikających z globalizacji (zmiany te mogą polegać na znaczącym wzroście przywozu pewnych towarów do Unii Europejskiej lub spadku udziału UE w rynku w danym sektorze lub przenoszeniu działalności gospodarczej do państw trzecich). Efektem tych zmian muszą być określone procesy na rynku pracy polegające na zwolnieniu co najmniej 1000 pracowników w jednym przedsiębiorstwie, w jednym państwie członkowskim, w ciągu 4 miesięcy. Co ważne, uwzględnia się także pracowników zwalnianych u dostawców danego przedsiębiorstwa lub pracowników producentów znajdujących się poniżej w łańcuchu dostaw. Alternatywnie EFG może zostać uruchomiony, gdy dochodzi do zwolnień co najmniej 1000 pracowników w okresie 9 miesięcy, szczególnie w kilku małych i średnich przedsiębiorstwach, w jednym regionie lub dwóch sąsiadujących regionach o wyższej niż przeciętna stopie bezrobocia.

W szczególnych sytuacjach środki EFG mogą zostać wykorzystane pomimo niespełnienia powyżej wskazanych kryteriów. Łączna kwota wypłat z tytułu wyjątkowych okoliczności nie może przekroczyć 15% budżetu EFG (czyli 15% z 500 mln euro) w każdym roku.

Kwalifikowane działania

W artykule 3 omawianego rozporządzenia wskazane są działania, które mogą być finansowane z EFG (określone jako działania kwalifikowane). Generalna zasada polega na tym, że EFG nie finansuje pasywnych metod ochrony socjalnej.

Środki z EFG mogą być wykorzystane na: pomoc w poszukiwaniu pracy, poradnictwo zawodowe, indywidualnie dobrane szkolenia i przekwalifikowanie (w tym

[8] European Trade Union Confederation: *Restructuring – ETUC's Comments on "Anticipating and accompanying restructuring in order to develop employment: the role of the European Union"*, Comment adopted by the ETUC Executive Committee, Bruksela, 14.06.2005 r.

nabycie umiejętności z zakresu technologii komunikacyjnych i informacyjnych). Działania mogą dotyczyć także zwolnień monitorowanych. Środki z EFG mogą być użyte do promocji przedsiębiorczości i samozatrudnienia.

Z EFG można finansować specjalne, ograniczone w czasie dodatki, takie jak dodatek związany z poszukiwaniem pracy, dodatek związany z kosztami przeniesienia bądź dodatek dla osób biorących udział w kształceniu ustawicznym. Środki te mają być wykorzystywane w szczególności dla pracowników znajdujących się w niekorzystnej sytuacji lub pracowników starszych tak, aby obie te grupy utrzymały się bądź powróciły na rynek pracy.

W artykule 6 pkt 1 wskazuje się, że pomoc z EFG nie zastępuje działań, za które na mocy prawa krajowego lub porozumień zbiorowych odpowiedzialne są przedsiębiorstwa.

Zgodnie z art. 7 rozporządzenia Komisja i państwa członkowskie zapewniają promowanie zasady równości kobiet i mężczyzn oraz uwzględnią problematykę równości płci na kolejnych etapach wdrażania EFG. Komisja i państwa członkowskie podejmą właściwe działania, aby zapobiec wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną na kolejnych etapach wdrażania EFG, a szczególnie w zakresie dostępu do EFG.

Zakończenie

Do września 2007 r. do EFG złożono zaledwie 5 wniosków w sumie na 50 mln euro, co oznaczało złożenie wniosków na 10% budżetu EFG[9]. W ciągu całego 2007 r. złożono 10 wniosków, a w roku bieżącym, dotychczas 3. Wskazuje to wyraźnie na brak wystarczającego rozpropagowania idei EFG. Bardziej aktualne dane dotyczące wniosków, które podlegają analizie można znaleźć na stronach internetowych EFG[10].

W 2007 r. procedura dotycząca wniosków trzech państw została zakończona i nastąpiła wypłata środków z Funduszu. Był to wniosek Francji dotyczący pracowników dostawców przedsiębiorstwa Peugeot SA i Renault SA[11]. Dwa kolejne wnioski odnosiły się do pracowników w sektorze produkcji telefonów komórkowych – był to wniosek Niemiec dotyczący zwolnienia pracowników w BenQ

[9] C.Forde, M.Stuart, R.McKenzie, E.Wallis: *The European Adjustment Fund and the regulation of redundancy in Europe*, Centre for Employment Relations Innovation and Change, University of Leeds, s. 18.

[10] http://ec.europa.eu/employment_social/egf/current_en.html.

[11] W pierwszym wypadku, dotyczącym dostawców Peugeot SA, wypłata wyniosła 2 558 250 euro, w drugim, dotyczącym dostawców Renault SA – 1 258 000 euro. Były to pierwsze wypłaty z EFG, do których doszło w październiku 2007 r.

i Finlandii, mający związek ze zwolnieniami w przedsiębiorstwie Perlos[12]. Jak widać środki z EFG wykorzystywane są dotychczas w sposób nieznaczny, a procedury okazały się dość długotrwałe.

Analizując dane z 2005 r. dotyczące sytuacji makro i mikroekonomicznej w Europie wynika, że przyjmując ustalone w rozporządzeniu kryteria beneficjentami EFG mogłoby być teoretycznie 272 546 byłych pracowników z 16 państw członkowskich. Głównym przedmiotem debaty w Parlamencie Europejskim było obniżenie ilościowe poziomu zwolnienia, pozwalającego na aplikowanie do EFG z 1000 na 500 zwolnionych pracowników. Warto więc przeanalizować także, jak wyglądałaby teoretycznie potencjalna dostępność środków z EFG, gdyby przyjęto 500 zwolnionych pracowników jako kryterium dostępu – wówczas w 2005 r. – 350 330 pracowników z 20 państw członkowskich mogłoby być beneficjentami EFG[13].

W literaturze wskazano, że główną kwestią wymagającą ponownej analizy jest moment uruchamiania środków z EFG – po zwolnieniu pracownika, a nie w okresie od momentu podjęcia przez pracodawcę decyzji o wszczęciu procedur zmierzających do zwolnienia pracownika i rozwiązaniem stosunku pracy[14]. Zwraca się uwagę, że ten okres jest kluczowy w kontekście dalszej reintegracji zawodowej pracownika (np. szkolenia w tym okresie, pomoc doradcy zawodowego, pomoc w nauce poszukiwania pracy, kontakt z psychologiem itp.). Należy podkreślić, że wyrażono także pogląd, że regulacje zawarte w rozporządzeniu pozostawiają za dużo miejsca na polityczne działania i zakulisowy lobbing[15].

Jest jeszcze za szybko na całościową ocenę funkcjonowania EFG. Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji jest wartościową inicjatywą starającą się odpowiedzieć na wyzwania współczesnego, globalizującego się rynku pracy. Niewątpliwie jednak należy przyspieszyć procedury wypłaty jego środków i rozpropagować zasady jego działania wśród państw członkowskich.

mgr Barbara Surdykowska
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego
w Warszawie

[12] Wniosek dotyczący BenQ doprowadził do wypłaty w wysokości 12,8 mln euro i dotyczył 3300 pracowników, a wniosek dotyczący Perlos – 2,03 mln euro i dotyczył 1000 pracowników.

[13] C.Forde, M.Stuart, R.McKenzie, E.Wallis: *The European Adjustment Fund and the regulation of redundancy In Europe*, Centre for Employment Relations Innovation and Change, University of Leeds, s. 14.

[14] M.Stuart: *Learning in Partnership: responding to the restructuring of the European Steel and Metal Industry*, Final Report to the European Commission, HPSE- Ct2002-00049 (LEARNPARTNER), 2005.

[15] E.Wasmer, J.von Weizsacker: *A Better Globalisation Fund*, Bruegel Policy Brief, luty 2007 r.

WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA

XVI spotkanie Komitetu Szkoleniowego EUROSAI

XVI spotkanie Komitetu Szkoleniowego EUROSAI odbyło się w Moskwie, w dniach 27-28 marca 2008 r. Gospodarzem była Izba Obrachunkowa Federacji Rosyjskiej, a wzięli w nim udział członkowie Komitetu Szkoleniowego EUROSAI – przedstawiciele najwyższych organów kontroli (NOK) Danii, Hiszpanii, Francji, Litwy, Niemiec, Polski, Portugalii, Republiki Czeskiej, Węgier, Wielkiej Brytanii, a także (w charakterze obserwatorów) przedstawiciele Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, NOK Norwegii (reprezentujący IDI, czyli Inicjatywę INTOSAI ds. Rozwoju) oraz NOK Maroka (reprezentujący Komisję INTOSAI ds. Tworzenia Możliwości Rozwojowych).

Uczestnicy spotkania omówili realizację strategii szkoleniowej EUROSAI na lata 2005–2008 (wraz z planem operacyjnym). Do opracowania projektu strategii na lata 2008–2011 powołano specjalną grupę zadaniową, w skład której weszły najwyższe organy kontroli: Polski (jako przewodniczący z racji objęcia prezydencji w EUROSAI[1]), Danii, Francji, Portugalii, Węgier, Wielkiej Brytanii, a także Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Zaprezentowano również projekt podręcznika, zawierającego wskazówki praktyczne na temat organizowania seminariów wraz z przykładami ankiet oceny ich jakości oraz potrzeb uczestników.

Podczas obrad przedstawiono szczegóły dotyczące seminariów, jakie zostaną zorganizowane dla członków EUROSAI w latach 2008–2009. W Pradze odbędą się dwa seminaria: na temat kontroli systemów opieki społecznej (listopad 2008 r.) oraz kontroli wykonania zadań (kwiecień 2009 r.). Miejscem seminarium dotyczącego zastosowania metodyki COBiT (*Control Objectives for Information and Related Technology)* w kontrolach związanych z zarządzaniem technologiami informacyjnymi będzie Tallin (październik 2008 r.). Przewidziano kontynuację tego seminarium, a mianowicie zorganizowanie bardziej zaawansowanych warsztatów na temat opracowywania programów kontroli technologii informacyjnych z zastosowaniem metodyki COBiT (w Antwerpii, w październiku 2009 r.).

E.M.

[1] Najwyższa Izba Kontroli objęła prezydencję w EUROSAI podczas VII Kongresu EUROSAI, który odbył się w Krakowie 2-5.06.2008 r.

Z ŻYCIA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Szanowni Państwo!

Pragnę powitać Państwa jako nowa redaktor naczelna „Kontroli Państwowej". Czynię to w momencie bardzo szczególnym dla Najwyższej Izby Kontroli i naszego pisma. Od czerwca tego roku przez najbliższe trzy lata Pan Prezes Jacek Jezierski będzie bowiem przewodniczył zarządowi organizacji EUROSAI, zrzeszającej najwyższe organy kontroli 48 państw. Wiąże się to z wielką odpowiedzialnością i pracą zarówno dla NIK, jak i redakcji „Kontroli Państwowej". Na łamach planujemy relacjonować wydarzenia związane z polską prezydencją w EUROSAI, a także prezentować problemowe zagadnienia dotyczące funkcjonowania instytucji kontrolnych w Europie. Realizacja celów prezydencji, zarysowanych przez prezesa Najwyższej Izby Kontroli podczas krakowskiego VII Kongresu EUROSAI – piszemy o nim na początku numeru – a zwłaszcza wymiana doświadczeń i opracowanie podręcznika dobrych praktyk kontrolerskich, również przełożą się na publikacje w „Kontroli Państwowej". Chcemy, aby nasze pismo niezmiennie pomagało Państwu w pracy, było źródłem wiedzy i forum wymiany poglądów na temat przemian ustrojowych, gospodarczych czy społecznych.

Jestem świadoma, że objęcie kierownictwa „Kontroli Państwowej" wiąże się z odpowiedzialnością za tytuł mający długoletnie tradycje i ugruntowaną pozycję wśród poważnych periodyków. Wiem również, że wielu z Państwa wiąże go z moimi znakomitymi poprzedniczkami, wieloletnimi pracownicami NIK, Paniami Barbarą Matosiuk oraz Barbarą Dolińską, bez których pismo nie cieszyłoby się takim szacunkiem.

Pragnę, aby moją obecność w „Kontroli Państwowej" odczytali Państwo z jednej strony jako zapowiedź kontynuacji wypracowywanej przez lata linii pisma, z drugiej zaś ewolucyjnych zmian, wynikających ze świeżego spojrzenia na tytuł, koniecznych, aby jeszcze lepiej odpowiedzieć na potrzeby Czytelników.

Liczę na Państwa życzliwość i aktywność. Zachęcam do kontaktów z redakcją, do pisania artykułów i dzielenia się uwagami na temat użyteczności pisma. Mam nadzieję, że korzystając ze wsparcia członków Komitetu Redakcyjnego, sprostamy Państwa oczekiwaniom.

Z wyrazami szacunku
Marzena Repetowska-Nyc
redaktor naczelna „Kontroli Państwowej"

SYGNAŁY O KSIĄŻKACH

Stanisław Kałużny: **Kontrola wewnętrzna: teoria i praktyka. Podręcznik akademicki,** Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2008, s. 299.

Książka składa się z pięciu części, z których każda przedstawia inny aspekt opisywanego zagadnienia. Część pierwsza zawiera podstawy teorii kontroli, ze szczególnym uwzględnieniem jej modeli, kryteriów i standardów. W części drugiej autor omówił system kontroli w Polsce, klasyfikując podstawowe instytucje kontrolne, a także ukazał znaczenie oraz funkcję kontroli w zarządzaniu. Trzecia część poświęcona jest warsztatowi kontrolerskiemu – zasadom i metodom badań kontrolnych, analizie pojęcia dowodu w postępowaniu kontrolnym, a także samego procesu kontrolowania. W części czwartej autor skupił się na prezentacji pożądanych cech osób wykonujących działania kontrolne, takich jak odpowiednie kwalifikacje, osobowość, etyka. W ostatniej części przedstawił regulaminy kontroli wewnętrznej oraz wzory dokumentów związanych z kontrolą.

Marek Bugdol: **Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej. Teoria i praktyka,** Centrum Doradztwa i Informacji DIFIN, Warszawa 2008, s. 348.

Przedmiotem pracy jest problem jakości, ujęty zarówno teoretycznie, jak i w odniesieniu do polskiej administracji publicznej. Autor przedstawił analizę zarządzania jakością w administracji publicznej oraz czynniki wpływające na kształtowanie się jakości jako wartości organizacyjnej. Rozdział pierwszy zawiera omówienie podstawowych terminów i pojęć związanych z problematyką jakości zarządzania oraz zadaniami administracji publicznej. Rozdział drugi dotyczy systemów zarządzania jakością, w trzecim omówiono najpopularniejsze koncepcje zarządzania przez jakość, zarządzania wiedzą i kwestie pokrewne. W rozdziale czwartym zostały scharakteryzowane ogólne systemy, za pomocą których organizacje oceniają swoją działalność, oraz niektóre sposoby dokonywania pomiaru jakości usług urzędów. Na zakończenie poruszono zagadnienie społecznych i organizacyjnych możliwości doskonalenia jakości, między innymi w kontekście fundamentalnych norm kultury i etyki.

Robert Stefanicki: **Nieuczciwe praktyki handlowe w świetle prawodawstwa Unii Europejskiej. Dyrektywa 2005/29/WE,** Centrum Doradztwa i Informacji DIFIN, Warszawa 2007, s. 280.

Książka jest pierwszą w języku polskim monografią poświęconą prawnej wykładni oraz zakresowi stosowania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 maja 2005 r., dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorców na rynku wewnętrznym. Zainteresowanie autora tym problemem wynika z rozwoju procesów integracyjnych w Unii Europejskiej, dla których wspólne standardy w zakresie przedsiębiorczości i ochrony konsumentów wydają się mieć kluczowe znaczenie. Rozdział pierwszy, omawiający zagadnienia ogólne, takie jak ewolucja koncepcji ochrony konsumenta w prawie wspólnotowym, przedstawia genezę i znaczenie dyrektywy 2005/29 oraz zawiera porównanie tego aktu z poprzedzającą go dyrektywą 84/450. W rozdziale drugim został przedstawiony zakres stosowania omawianej dyrektywy oraz jej wpływ na inne obszary prawa wspólnotowego. Przedmiotem rozdziału trzeciego jest art. 5 dyrektywy, dotyczący ogólnego zakazu nieuczciwych praktyk handlowych. Autor skoncentrował uwagę na dwóch kluczowych aspektach tychże praktyk: działaniach i zaniechaniach wprowadzających w błąd konsumenta oraz agresywnych zachowaniach rynkowych. Opisowi i analizie tych niewłaściwych działań i zachowań poświęcony jest rozdział czwarty. Ostatnią część książki stanowi komentarz do dwóch aneksów do analizowanej dyrektywy, dotyczących nieuczciwych praktyk handlowych oraz zasad reklamy i komunikacji handlowej

Cecil W. Jackson: **Bajki w świecie biznesu. Mroczna prawda o fałszowaniu sprawozdań finansowych**, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 235.

Autor opisał historię najgłośniejszych amerykańskich skandali gospodarczych ostatnich lat, których podłożem były nierzetelne lub wręcz fikcyjne sprawozdania finansowe. Najciekawszym elementem analizy tych przypadków są rekonstrukcje okoliczności, w których doszło do fałszerstw. W opisanych aferach zawiodły: rady nadzorcze firm, audyt wewnętrzny i zewnętrzny, banki inwestycyjne i analitycy rynku akcji. Analizując najbardziej rozpowszechnione triki, za pomocą których nieuczciwi księgowi kreują rzeczywistość finansową, autor wskazał metody rozpoznawania fałszywych informacji ekonomicznych. Książka może być zatem przydatna dla audytorów, kontrolerów, także dla zwykłych inwestorów, chcących efektywnie włączyć swe pieniądze do obiegu gospodarczego.

SPIS TREŚCI

VII Kongres EUROSAI w Krakowie:

Wystąpienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego ... 3
Wystąpienie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli Jacka Jezierskiego ... 9
Marzena Repetowska-Nyc – **Polskie przewodnictwo w EUROSAI – nacisk na jakość kontroli** 13

*

Tadeusz Chrościcki – **Stan i perspektywy polskiej gospodarki** 23

Aleksandra Paczkowska-Tomaszewska, Jarosław Maćkowiak – **Przejrzystość stosunków finansowych pomiędzy państwem, jednostkami samorządu terytorialnego i przedsiębiorcami – nowe regulacje prawne** 54

Przemysław Szustakiewicz – **Centralne Biuro Antykorupcyjne jako instytucja kontroli** 74

Jolanta Baran – **Zasada jawności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego** 85

Paweł Wieczorek – **Perspektywy upowszechnienia biopaliw ciekłych w sektorze transportu państw UE** 95

USTALENIA NIEKTÓRYCH KONTROLI

Zenobia Kazimierczak, Agnieszka Kołakowska – **Zadłużenie samorządów a ich uczestnictwo w projektach współfinansowanych przez UE** 113

Jan Jasiński – **Szkolenia bezrobotnych w powiatowych urzędach pracy** 122

RELACJE, POLEMIKI

Izabela Wołowiec – **Zatrudnienie wychowawców w publicznych instytucjonalnych formach opieki nad dziećmi osieroconymi** ... 141

Barbara Surdykowska – **Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji** 149

WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA

XVI spotkanie Komitetu Szkoleniowego EUROSAI – E. M. 154

Z ŻYCIA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

List redaktor naczelnej do Czytelników 155

Sygnały o książkach 156

CONTENTS

VII EUROSAI Congress in Cracow:

Address by President of the Republic of Poland Lech Kaczyński … 3
Address by President of the Supreme Chamber of Control Jacek Jezierski 9
Marzena Repetowska-Nyc – **Polish Presidency in EUROSAI – Focus on Audit Proces Quality** …… 13

*

Tadeusz Chrościcki – **Condition and Prospects of Polish Economy** 23

In 2007 the Polish economy achieved the quickest pace of growth in the recent decade, with all the leading sectors experiencing growth trends generated by a strong national demand of a combined investment – related and consumption – related nature. The economic boom and heightened companies' activity translated into advantageous financial results, a good situation in public finances in general, increases in job creation, salaries and employment levels, vivid drops in unemployment rates, and improved individual consumption dynamics. At the same time some signals of lurking threats appeared; their strengthening in future might destroy the macroeconomic balance.

Aleksandra Paczkowska-Tomaszewska, Jarosław Maćkowiak – **Transparency In Financial Relations between the State, Local Government Units and Entrepreneurs – New Legal Regulations** 54

The obligation to secure financial transparency was vested by the European Commission on the EU Member States by means of adopting a suitable Directive. Securing transparency in the relations between the state or local

government units and entrepreneurs permits to disclose possible irregularities and even up „the rules of the game" for the entrepreneurs in receipt of public assistance, those with special entitlements, and the remaining economic entities.

Przemysław Szustakiewicz – **Central Anti-Corruption Office as an Audit Institution** 74

Two years have elapsed since the adoption of the legal act on establishing the Central Anti-Corruption Office, as the first body ever created in the history of Poland for the particular purpose of combating corruption in public and economic life. In accordance with this act, combating corruption by the CAO is primarily focused on prosecuting criminal offences with corruption involved, and taking up auditing activities aimed at disclosing corruption in state institutions and local Government units.

Jolanta Baran – **The Openness Principle in Proceedings Aimed at Granting Public Contracts** 85

The Public Procurement Act defines a few principles to be followed in granting public contracts: fair competition, equal treatment of contractors, impartiality, objectivism, transparency of proceedings, etc. All the above are equally important and should be applied in combination, but the transparency principle plays a special role, since it guarantees the actualization of the remaining principles – in the first place these of fair competition and equal treatment of contractors.

Paweł Wieczorek – **Prospects for the Common Use of Liquid Bio-Fuels in the EU Transportation Sector** 95

A growing demand for fuels manifested by EU member states' economies naturally highlights the importance of renewable energy sources. Growth in eco-fuels' production means that one part of corn, sugar cane, soybean or rape crops is going to be burnt in car engines, which in turn is bound to precipitate the poorest countries' food crisis. Translated into higher prices of food products, the negative consequences of the liquid bio-fuels' market growth will also be experienced by the EU member states.

THE SETTLEMENTS OF SOME CONTROLS

Zenobia Kazimierczak, Agnieszka Kołakowska – **Local Government Units' Indebtedness Levels and Their Participation in EU Co-Funded Projects** 113

As proven by the audit, the indebtedness of gmina and powiat level local Government units does not present a threat to their active participation in the implementation of the tasks co-funded with the EU resources. None of the local Government units concerned has exceeded the mandatory indebtedness levels.

Jan Jasiński – **Training the Unemployed in the Powiat Labor Offices** 122

Effectiveness of the unemployed training in the Powiat Labor Offices was in principle positively assessed; yet the problem of a partial mismatch between the training profiles offered and the labor market needs experienced was highlighted.

RELATIONS, POLEMICS

Izabela Wołowiec – **Employing Tutors in Public Custody Institutions for Orphan Children** 141

Barbara Surdykowska – **European Fund for Adaptation to Globalization** 149

INTERNATIONAL COOPERATION

XVI Meeting of the Training Committee of the EUROSAI – E. M. ... 154

FROM THE LIFE OF THE SUPREME CHAMBER OF CONTROL

Letter: New Editor to Readers 155

Notes About New Books 156

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; redaktor naczelna Marzena Repetowska-Nyc, p. 5026, tel. (022) 444-5311; z-ca redaktor naczelnej 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.
Skład i łamanie: Joanna Zakrzewska.
Autorkami zdjęć towarzyszących relacji z VII Kongresu EUROSAI są: Danuta Bolikowska, Zofia Swoczyna i Marzena Repetowska-Nyc.
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 czerwcu 2008 r.
Druk i oprawa: Poligrafia NIK.