NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KONTROLA PAŃSTWOWA

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

WARSZAWA

ROCZNIK LV – NUMER 3 (332) – MAJ – CZERWIEC 2010 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.

Beata Błasiak-Nowak
Marzena Rajczewska

KONTROLA ZEWNĘTRZNA WYKONANIA BUDŻETU UNII EUROPEJSKIEJ I PAŃSTWA CZŁONKOWSKIEGO

Ustawa budżetowa należy do najważniejszych aktów prawnych państwa. Zasady realizacji budżetu warunkowane są fundamentalnymi zasadami ustrojowymi, a jego wykonanie obarczone jest znacznym ryzykiem wystąpienia nieprawidłowości ze względu na dużą liczbę transakcji oraz odpowiedzialnych instytucji. Nie inaczej jest w wypadku budżetu Unii Europejskiej, którego struktura dochodów i wydatków odzwierciedla zasadnicze cele wyznaczane przez Radę Unii Europejskiej i Parlament Europejski, a prawidłowa jego realizacja przyczynia się do powodzenia wspólnych polityk ustanowionych przez państwa członkowskie.

Podstawowym zadaniem publicznej kontroli zewnętrznej, zarówno w narodowym, jak i we wspólnotowym systemie prawnym, jest ocena zgodności działalności finansowej organów wykonawczych z przepisami prawa. Zadanie to wykonują najwyższe organy kontroli (NOK) w państwach członkowskich, a w unijnym systemie instytucjonalnym – Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO).

W niniejszym artykule podjęto próbę przedstawienia głównych założeń kontroli zewnętrznej wykonania budżetu Unii Europejskiej przez Europejski Trybunał Obrachunkowy oraz budżetu państwa członkowskiego na przykładzie Rzeczypospolitej Polskiej przez Najwyższą Izbę Kontroli. W ramach podejścia stosowanego przez ETO i przez NIK do kontroli wykonania budżetu można wyodrębnić wiele podobieństw w zakresie przygotowania do kontroli, przeprowadzania czynności kontrolnych w jednostce kontrolowanej oraz opracowania wyników i przedstawiania raportów pokontrolnych właściwym parlamentom oraz obywatelom.

Budżet państwa członkowskiego a budżet Unii Europejskiej

Budżet UE jest narzędziem wspierającym wdrażanie polityk europejskich w poszczególnych krajach członkowskich i ich regionach oraz w państwach trzecich. Umożliwia ukierunkowanie wydatków publicznych, także na szczeblu narodowym i regionalnym, na cele określone na poziomie europejskim. Państwa członkowskie Unii podejmują niezależnie od siebie działania prowadzące do zapewnienia różnych dóbr publicznych, takich jak bezpieczeństwo obywateli, bezpieczeństwo energetyczne i żywnościowe, upowszechnianie i ochrona wartości europejskich w świecie. Koordynacja działań, podobnie jak wspólne finansowanie, pomaga zwiększyć spójność podejmowanych wysiłków[1].

Budżet Rzeczypospolitej Polskiej

Ustawa budżetowa, w której określony został budżet państwa, to podstawa gospodarki finansowej kraju. Uchwalana jest na okres tak zwanego roku budżetowego, który w Polsce pokrywa się z rokiem kalendarzowym. Budżet państwa składa się z części budżetowych odpowiadających: organom władzy publicznej, kontroli i ochrony prawa, sądów i trybunałów, administracji rządowej oraz innym organom funkcjonującym w państwie.

Dochody budżetu państwa obejmują:

– podatki, opłaty, cła;

– wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych oraz jednoosobowych spółek Skarbu Państwa;

– wpłaty z tytułu dywidendy;

– wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego;

– wpłaty nadwyżki środków finansowych agencji wykonawczych;

– dochody pobierane przez państwowe jednostki budżetowe;

– dochody z najmu i dzierżawy oraz z innych umów o podobnym charakterze, dotyczące składników majątkowych Skarbu Państwa;

– odsetki od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych lub organów władzy publicznej;

– odsetki od udzielonych z budżetu państwa pożyczek krajowych i zagranicznych;

[1] Odpowiedź Polski na *Consultation Paper* Komisji Europejskiej w sprawie przeglądu budżetu UE, Warszawa 2008. We wrześniu 2007 r. Komisja opublikowała dokument pt. *Reformowanie budżetu, zmienianie Europy. Przegląd budżetu 2008/2009* (tzw. *consultation paper*). Jego celem było rozpoczęcie szeroko zakrojonych konsultacji z zainteresowanymi osobami na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym oraz europejskim na temat przyszłości finansów UE.

– grzywny, mandaty i inne kary pieniężne, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej;

– spadki, zapisy i darowizny w postaci pieniężnej na rzecz Skarbu Państwa;

– środki europejskie po ich przekazaniu na rachunek dochodów budżetu państwa.

Wydatki budżetu państwa są przeznaczone między innymi na:

– funkcjonowanie organów władzy publicznej, w tym organów administracji rządowej, organów kontroli i ochrony prawa oraz sądów i trybunałów;

– zadania wykonywane przez administrację rządową;

– subwencje ogólne i dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego;

– wpłaty do budżetu Unii Europejskiej;

– obsługę długu publicznego;

– wkład krajowy na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich.

Rolę ustawy budżetowej w polskim prawodawstwie podkreślają postanowienia rozdziału X Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej[2], zaś szczegółową procedurę jej opracowania i zatwierdzania reguluje ustawa o finansach publicznych w art. 138-145[3]. Projekt budżetu jest opracowywany przez ministra finansów, a następnie uchwalany przez Radę Ministrów i przedstawiany Sejmowi w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy. Sejm przyjmuje projekt ustawy budżetowej w trzech czytaniach[4]. Senat może zaproponować poprawki, które rozpatruje Sejm; następnie ustawa budżetowa jest przedkładana Prezydentowi RP.

Za wykonanie budżetu Rzeczypospolitej Polskiej odpowiada Rada Ministrów, która w terminie do końca maja roku następnego przedkłada Sejmowi sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej za dany rok budżetowy. Szczegółowe przepisy dotyczące jej wykonania określone zostały w ustawie o finansach publicznych[5].

---

[2] Art. 216-227 Konstytucji RP z 2.04.1997 r. (DzU nr 78, poz. 483). Szerzej na ten temat: C. Kosikowski: *Odmienności w tworzeniu ustawy budżetowej*, „Przegląd Sejmowy" nr 4/1998, s. 9-15 oraz M. Zubik: *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2001, s. 158-162.

[3] Ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych. Szerzej: C. Kosikowski, *Polskie prawo finansowe na tle prawa Unii Europejskiej*, LexisNexis, Warszawa 2008.

[4] Postanowienia rozdziałów 1, 1a i 6 Regulaminu Sejmu (załącznik do obwieszczenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 21.01.2009 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały Sejmu RP – Regulamin Sejmu RP (MP nr 5, poz. 47).

[5] Do 31.12.2009 r. obowiązywała ustawa z 30.06.2005 r. o finansach publicznych (DzU nr 249, poz. 2104, ze zm.). Z dniem 1.01.2010 r. weszła w życie ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (DzU nr 157, poz. 1240).

Proces modernizacji finansów publicznych w Polsce, który nabrał tempa po akcesji do Unii Europejskiej, obejmuje między innymi stopniowe wdrażanie budżetowania zadaniowego. Pierwsze elementy takiego budżetu – wieloletnie programy inwestycyjne – wprowadzono do ustawy budżetowej na rok 2008[6].

Ważny krok we wdrażaniu podejścia zadaniowego w polskiej administracji stanowią doświadczenia z realizacji zadań współfinansowanych ze środków pochodzących z funduszy UE[7]. Kolejne zasady budżetowania zadaniowego wprowadzone zostały od 1 stycznia 2010 r. nową ustawą o finansach publicznych.

Nadzór i kontrola wykonania budżetu państwa

Kontrolna rola parlamentu ujawnia się na etapie uchwalania ustawy budżetowej, prac nad budżetem w Sejmie, jego realizacji i wykonania.

Minister finansów, w ramach władzy wykonawczej, sprawuje ogólną kontrolę:

– realizacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa;

– wykorzystania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA);

– poziomu deficytu sektora finansów publicznych.

Dysponenci części budżetowych sprawują nadzór i kontrolę nad:

– całością gospodarki finansowej podległych im jednostek organizacyjnych, w tym dokonywaniem przez te jednostki wstępnej oceny celowości poniesionych wydatków oraz realizacji właściwych procedur;

– wykorzystaniem dotacji udzielonych z budżetu państwa;

– realizacją zadań finansowanych z budżetu państwa;

– efektywnością i skutecznością realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów.

Nowe funkcje i uprawnienia parlamentów krajowych, które zwiększają ich rolę w procesach politycznych Unii Europejskiej, w tym w obszarze polityki

[6] Szerzej: P. Perczyński, M. Postuła (red.): *Wdrażanie budżetu zadaniowego w administracji publicznej*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2009 oraz P. Perczyński, M. Postuła (red.): *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2008.

[7] J. Płoskonka: *Kontrola wykonania zadań, ocena dokonań czy systemu zarządzania?,* „Kontrola Państwowa" nr 6/2007, s. 5-37; tenże: *Zarządzanie przez rezultaty jako metoda wykonywania zadań publicznych*, „Służba Cywilna" nr 12/2005, s. 7-34.

budżetowej, wynikają z postanowień Traktatu lizbońskiego[8]. Dąży się, aby po jego wejściu w życie parlamenty krajowe[9]:

– rozszerzyły działania na rzecz wymagania od rządów krajowych odpowiedzialności za zarządzanie wykorzystywaniem funduszy UE;

– kontrolowały jakość ocen wpływu i sposobu, w jaki rządy krajowe przenoszą przepisy prawa unijnego do prawa swego państwa oraz realizują polityki UE i programy finansowania na poziomie kraju, regionów i władz lokalnych;

– dokładnie monitorowały sprawozdania dotyczące krajowych planów działania w zakresie Strategii lizbońskiej;

– publikowały każdego roku wielkość krajowych i ewentualnie regionalnych środków budżetowych, które są przeznaczane na realizację przedmiotowych celów Unii.

Budżet Unii Europejskiej

Budżet ogólny Unii Europejskiej stanowi główny, krótkoterminowy plan finansowy, przyjęty na okres jednego roku, obejmujący dochody i wydatki związane z prowadzeniem i koordynacją wspólnych polityk[10]. Podstawę budżetu tworzą artykuły 310-324 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej[11], a szczegółowe przepisy dotyczące jego przygotowania i wykonania określa rozporządzenie nr 1605/2002 (tzw. rozporządzenie finansowe)[12]. Jeden, ogólny budżet Unii Europejskiej funkcjonuje od 2002 r., kiedy to wygasł traktat o Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali. Wcześniej każda ze Wspólnot[13] dysponowała odrębnym budżetem, a niektóre z nich nawet dwoma, to jest budżetem operacyjnym i administracyjnym.

Zasadnicze elementy procedury zatwierdzania budżetu Unii zostały określone w art. 314-319 Traktatu[14]. Instytucjami odpowiedzialnymi za zatwierdzenie projektu budżetu przygotowanego przez Komisję Europejską są Rada Unii Europejskiej i Parlament Europejski (tzw. władza budżetowa), a za jego wykonanie odpowiada

---

[8] Traktat lizboński wszedł w życie 1 grudnia 2009 r., DzUrz UE z dnia 17.12.2007 r., C 306/01.

[9] Szerzej: sprawozdanie nr 30/2009 przedstawiciela kancelarii Senatu przy Unii Europejskiej: *Nowa struktura instytucjonalna Unii Europejskiej po wejściu w życie Traktatu lizbońskiego*, Bruksela, 20.05.2009 r.

[10] Szerzej: C. Kosikowski: *Prawo finansowe w Unii Europejskiej,* Oficyna Wydawnicza Branta, Warszawa 2008.

[11] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (DzUUE C.2010.83.01).

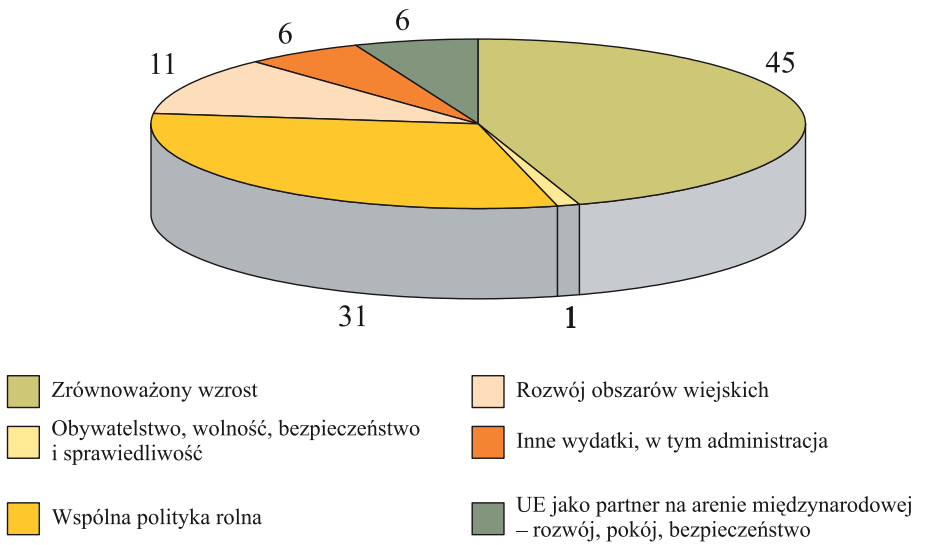
[12] Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z 25.06.2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (DzUUE L 02.248.1).

[13] Europejska Wspólnota Węgla i Stali (EWWiS), Europejska Wspólnota Gospodarcza (EWG), Europejska Wspólnota Energii Atomowej (EWEA lub Euratom).

[14] Szerzej: L. Oręziak: *Finanse Unii Europejskiej,* PWN, Warszawa 2009, s. 118-124.

Rysunek 1

Struktura wydatków z budżetu UE w 2009 r., w %
(133,8 mld = 100%)



Źródło: *Budżet UE 2009,* Komisja Europejska, Bruksela 2008, s. 1.

Komisja Europejska. Komisja przedstawia Parlamentowi i Radzie sprawozdanie z wykonania budżetu za poprzedni rok, a po jego zatwierdzeniu Parlament udziela Komisji absolutorium.

W porównaniu z budżetami poszczególnych państw budżet Unii Europejskiej redystrybuuje dużo mniejsze środki. Suma dochodów, a tym samym suma wydatków (zasada równowagi nie dopuszcza możliwości powstania deficytu) w budżecie UE stanowi kwotę odpowiadającą około 1% produktu narodowego brutto (PNB) państw członkowskich, podczas gdy w wypadku budżetów państw członkowskich jest to na ogół kwota wynosząca od 30% do 50% PNB[15].

Cechy odróżniające budżet unijny od budżetów narodowych występują zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków. Źródłem dochodów Unii nie są zobowiązania podatkowe obywateli i przedsiębiorstw, lecz tak zwane dochody własne, określone w prawie wspólnotowym: wpłaty dokonywane przez państwa członkowskie w wysokości odpowiadającej wielkości dochodu narodowego, wpływy z podat-

[15] Z. Horváth: *Handbook on the European Union,* HVG-ORAC, Budapeszt 2007, s. 265.

ku VAT pobieranego przez państwa członkowskie oraz tak zwane tradycyjne dochody własne – opłaty celne i opłaty cukrowe[16]. Udział tych ostatnich systematycznie maleje z powodu globalnych uwarunkowań makroekonomicznych.

Wydatki z budżetu Unii Europejskiej nie finansują natomiast zakupu dóbr i usług publicznych, lecz przeznaczone są na realizację celów polityk UE oraz innych wspólnych działań uzgodnionych przez państwa członkowskie[17]. Strukturę wydatków z budżetu UE w 2009 r. przedstawiono na rysunku 1. Największe z nich przeznaczone były na zrównoważony wzrost i konkurencyjność, w tym na politykę spójności społeczno-gospodarczej (45%), oraz na zasoby naturalne, w tym na wspólną politykę rolną (31%).

Kolejną cechą odróżniającą budżet Unii od budżetów narodowych jest różnorodność metod jego realizacji. W rozporządzeniu finansowym określono cztery metody wykonania budżetu:

– zarządzanie scentralizowane, tj. bezpośrednio przez Komisję Europejską lub pośrednie – przez agencje wykonawcze;

– zarządzanie dzielone z państwami członkowskimi;

– zarządzanie zdecentralizowane przez państwa trzecie;

– wspólne zarządzanie z instytucjami międzynarodowymi.

Różnorodność metod wykonywania budżetu ogólnego Unii Europejskiej oraz złożoność systemów i podsystemów implementacyjnych decydują w głównej mierze o sposobie jego kontroli przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Kontrola wykonania budżetu Unii Europejskiej

Władzę budżetową Wspólnot Europejskich tworzą wspólnie Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej. Parlament sprawuje w interesie wspólnotowym bieżącą kontrolę polityczną nad procesem wykonania budżetu przez Komisję, zarówno poprzez działalność Komisji Kontroli Budżetowej, jak i dzięki swoim uprawnieniom do powoływania komisji śledczych.

Głównym zadaniem Komisji Kontroli Budżetowej (tzw. COCOBU) jest przygotowanie decyzji Parlamentu w sprawie udzielenia absolutorium dla Komisji. W tym celu ma ona prawo wglądu do dokumentacji finansowej i operacyjnej poszczególnych dyrekcji generalnych Komisji, może także wzywać jej funkcjonariuszy do udzielania wyjaśnień popartych odpowiednimi dowodami.

---

[16] Szerzej: *European Union Public Finance*, Komisja Europejska, Bruksela 2008, s. 237-248.

[17] Szerzej: A. Nowak-Far: *Finanse Unii Europejskiej – aspekty instytucjonalne i prawne,* EuroPrawo, Warszawa 2009.

Traktat lizboński znacznie rozszerzył uprawnienia Parlamentu Europejskiego; obecnie ma on takie same kompetencje prawodawcze jak Rada Europejska, w obszarach, w których tych uprawnień nie posiadał – takich, jak polityka rolna oraz wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne. Traktat z Lizbony wprowadza daleko idące zmiany w dziedzinie finansów Unii, zwłaszcza dotyczące stosunków międzyinstytucjonalnych i procesów decyzyjnych. Wieloletnie ramy finansowe (WRF) – które są kilkuletnim planem wydatków, odzwierciedlającym pod względem finansowym priorytety polityczne Unii, i określają ich wysokość w danym okresie – stają się na podstawie Traktatu lizbońskiego wiążącym aktem prawnym. Traktat z Lizbony przewiduje możliwość programowania finansowego na okres pięciu lat, dzięki czemu plany te będą w miarę możliwości zsynchronizowane (pod warunkiem dokonania niezbędnych dostosowań) z kadencjami Parlamentu i Komisji. Ponadto, nastąpi zniesienie rozróżnienia między wydatkami obowiązkowymi a nieobowiązkowymi, z czego wynika prawo Parlamentu do wspólnego decydowania z Radą o wszystkich wydatkach Unii na takich samych warunkach. Wejście w życie Traktatu z Lizbony wpłynie na budżet Unii w związku ze zmianami, jakie wprowadza on na szczeblu instytucjonalnym, zwłaszcza przez podniesienie Rady Europejskiej do rangi instytucji oraz utworzenie stałego przewodnictwa i stanowiska wysokiego przedstawiciela, a także Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, wspierającej jego działanie[18].

Państwa członkowskie w Radzie Unii Europejskiej sprawują kontrolę nad wykonaniem budżetu unijnego. Zadania te należą do sektorowej Rady UE ds. Gospodarczych i Finansowych (tzw. ECOFIN), której członkami są ministrowie finansów państw członkowskich lub ich zastępcy. Posiedzenia ECOFIN są przygotowywane przez Komitet Stałych Przedstawicieli (tzw. COREPER II), którego członkami są ambasadorowie – szefowie stałych przedstawicielstw dyplomatycznych państw członkowskich akredytowani przy Unii Europejskiej w Brukseli. W wypracowywaniu decyzji COREPER II uczestniczą grupy robocze Rady; w sprawach budżetowych jest to Komisja Budżetowa Rady UE. ETO przedstawia raport roczny ETO za dany rok budżetowy Radzie Unii Europejskiej, która uczestniczy w procedurze udzielenia absolutorium Komisji.

Ostateczna odpowiedzialność przed Parlamentem i Radą UE za wykonanie budżetu Unii spoczywa na Komisji Europejskiej. W praktyce większa część unijnych funduszy (około 76%) jest wydawana w ramach tak zwanego zarządzania dzielonego, w którym upoważnione instytucje poszczególnych państw członkowskich odpowiadają za wdrażanie programów operacyjnych współfinansowanych ze środków UE. Do obowiązków Komisji Europejskiej w tym obszarze należy

[18] Szerzej: sprawozdanie nr 30/2009 przedstawiciela kancelarii Senatu przy Unii Europejskiej, op. cit.

weryfikacja prawidłowości wydatków Unii ponoszonych przez państwa członkowskie. Służby Komisji prowadzą kontrole dokumentacji i kontrole na miejscu, w tym dotyczące operacji finansowanych z funduszy oraz ustanowionych przez państwa członkowskie systemów zarządzania i kontroli.

Kontrola wykonania budżetu państwa oraz budżetu Unii Europejskiej przez zewnętrzne organy kontroli

Najwyższa Izba Kontroli i Europejski Trybunał Obrachunkowy to kontrolerzy zewnętrzni wykonania budżetu państwa i budżetu UE, niezależni od organów władzy wykonawczej, to jest odpowiednio Rady Ministrów i Komisji Europejskiej. Trybunał prowadzi kontrole w państwach członkowskich w powiązaniu z krajowymi instytucjami kontrolnymi, zgodnie z art. 287 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej[19]. W Polsce wykonanie ustawy budżetowej podlega kontroli Sejmu, który sprawuje ją za pośrednictwem Najwyższej Izby Kontroli[20].

Rola NIK w kontroli wykonania budżetu państwa

Konstytucja RP stanowi, że Najwyższa Izba Kontroli jest naczelnym organem kontroli państwowej[21], to znaczy wyodrębnionym funkcjonalnie organem, mającym wiodącą rolę w realizacji zadań kontrolnych w państwie. Organizację i tryb działania Izby określa ustawa[22], która reguluje także proces postępowania kontrolnego, ustala obowiązki pracowników wykonujących lub nadzorujących czynności kontrolne oraz przysługujące im prawa, wskazuje organy, które mogą zlecić Izbie przeprowadzenie kontroli lub wystąpić z tego rodzaju wnioskiem[23]. Ustawa stanowi, że NIK podejmuje kontrole na zlecenie Sejmu lub jego organów, na wniosek Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów, a także z własnej inicjatywy[24].

---

[19] Szerzej na temat roli Trybunału i najwyższego organu kontroli państwa członkowskiego UE w kontroli środków z budżetu Wspólnoty: J. Mazur: *Współdziałanie najwyższego organu kontroli państwa członkowskiego UE z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym*, „Kontrola Państwowa" nr 6/2004, s. 3-28.

[20] Art. 182 ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych.

[21] Art. 202-207 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. Przepisy konstytucyjne regulują również obowiązki sprawozdawcze NIK wobec Sejmu.

[22] Ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (DzU z 2007 r., nr 231, poz. 1701, ze zm.).

[23] Szerzej na temat organizacji i działalności kontrolnej: *Sprawozdanie z działalności NIK w 2008 r.* NIK, Warszawa 2009.

[24] Więcej na temat pozycji ustrojowej NIK: M. Niezgódka-Medek: *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli,* Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000.

Kontrola wykonania budżetu państwa należy do najważniejszych obowiązków Najwyższej Izby Kontroli. Jej przeprowadzenie wiąże się z wypełnieniem przez NIK konstytucyjnego obowiązku przedkładania Sejmowi analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz opinii w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów. Kryteria kontroli wykonywanej przez NIK – legalność, gospodarność, celowość i rzetelność – określone zostały w Konstytucji RP oraz ustawie o NIK.

Kontrola wykonania budżetu państwa polega na ocenie zgodności działalności finansowej organów administracji państwowej z przepisami prawa, zwłaszcza przestrzegania przepisów ustawy budżetowej oraz aktów wykonawczych. Ponadto dostarcza informacji na temat realizacji wydatków w układzie rodzajowym w poszczególnych jednostkach organizacyjnych (wydatków osobowych, majątkowych, dotacji, poziomu zatrudnienia). Informuje też o jakości i sprawności wykonywania zadań, na przykład utrzymania bezpieczeństwa wewnętrznego, poboru podatków, realizacji inwestycji.

Kontrole wykonania budżetu państwa, prowadzone na podstawie wspólnego programu kontroli, koordynuje Departament Budżetu i Finansów NIK, a uczestniczą w nich wszystkie jednostki organizacyjne Izby wykonujące zadania kontrolne.

Rola ETO w kontroli budżetu Unii Europejskiej

Głównym zadaniem Europejskiego Trybunału Obrachunkowego jest kontrola zewnętrzna wykonania budżetu wspólnotowego, to jest prawidłowości i zgodności z prawem dochodów i wydatków budżetowych oraz należytego zarządzania finansami. Podstawowym obowiązkiem Trybunału, określonym w Traktacie[25], jest przedkładanie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej corocznego sprawozdania z kontroli finansowej za poprzedni rok budżetowy[26]. Zasadniczą częścią tego sprawozdania jest poświadczenie wiarygodności (tzw. DAS[27]) rocznych sprawozdań finansowych z wykonania budżetu Unii (przygotowanych przez Komisję Europejską i inne instytucje unijne), a także legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw tych rozliczeń.

---

[25] Art. 287 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

[26] Zgodnie z art. 7 *Protokołu nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej* wprowadzonego przez *Traktat zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r.* (DzUUE C.07.306.148), ETO będzie przekazywał swoje sprawozdanie roczne – równocześnie z przekazaniem go Parlamentowi Europejskiemu i Radzie UE – również parlamentom narodowym, w celach informacyjnych.

[27] Poświadczenie wiarygodności ETO często określane jest za pomocą francuskiego akronimu DAS *(déclaration d'assurance).*

Traktat lizboński wobec Europejskiego Trybunału Obrachunkowego[28] i jego zadań wprowadza nowe elementy. Odniesienie do Wspólnoty Europejskiej zostało wszędzie zastąpione odniesieniem do Unii. Trybunał Obrachunkowy będzie sprawował kontrolę rachunków Unii, a nie tylko „kontrolę rachunków". Rada będzie stanowiła większością kwalifikowaną o zatwierdzaniu regulaminu wewnętrznego Trybunału. Artykuł 287 Traktatu lizbońskiego odnosi się obecnie nie tylko do „organów", lecz również w wyraźny sposób do „jednostek organizacyjnych" zarządzających dochodami lub wydatkami w imieniu Unii. Trybunał Obrachunkowy będzie przekazywał swoje sprawozdanie roczne parlamentom narodowym w celach informacyjnych, równocześnie z przekazaniem go Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.

Z przeprowadzonych kontroli Trybunał opracowuje sprawozdania i opinie. Sprawozdanie roczne zawiera główne wyniki wykonanych przez Trybunał kontroli finansowych i kontroli zgodności odnoszących się do danego roku budżetowego. Sprawozdania specjalne prezentują wyniki innych kontroli Trybunału – zwłaszcza kontroli wykonania zadań, oceniających oszczędność, wydajność i skuteczność wydatków ponoszonych przez Unię[29]. Ponadto Trybunał opiniuje projekty aktów prawnych mających wpływ na zarządzanie jej finansami.

Metodyka kontroli zewnętrznej wykonania budżetu państwa i budżetu UE

Świadomość decydującego znaczenia przyjętych metod i technik kontrolnych dla wiarygodności formułowanych ocen sprawia, że zarówno NIK, jak i ETO duże znaczenie przywiązują do przyjętej metodyki badań w kontroli wykonania budżetu – odpowiednio – państwa członkowskiego i Unii Europejskiej.

Założenia metodyczne stosowane przez Najwyższą Izbę Kontroli przy kontroli wykonania budżetu państwa[30]

Celem kontroli jest ocena wykonania budżetu oraz wydanie opinii o prawidłowości jego rozliczenia finansowego. Badaniu podlegają procesy gromadzenia i rozdysponowania środków publicznych objętych budżetem państwa i innymi

[28] Postanowienia dotyczące Trybunału zawarte są w artykułach 285-287 Traktatu lizbońskiego oraz art. 7 protokołu nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej.

[29] W 2009 r. ETO opublikował sprawozdania specjalne, dotyczące m.in.: osiągania rezultatów przez agencje UE, wdrożenia systemu kwot mlecznych w nowych państwach członkowskich, działalności Funduszu Solidarności UE, skuteczności wydatków w ramach działań strukturalnych na oczyszczanie ścieków.

[30] Przy opracowaniu niniejszego rozdziału wykorzystano dokument: *Założenia metodyczne do kontroli wykonania budżetu państwa,* NIK, Warszawa 2008 (niepubl.).

planami finansowymi zawartymi w ustawie budżetowej. Kontrola wykonania budżetu państwa obejmuje finansowe rozliczenia wszystkich kontrolowanych jednostek, łącznie ze zbadaniem i oceną ksiąg rachunkowych oraz wyrażeniem opinii na temat rocznych sprawozdań budżetowych.

W ostatnich latach badaniem jest także objęty proces wdrażania budżetu w układzie zadaniowym, w tym także zaawansowanie prac nad wdrożeniem takiego budżetu oraz definiowanie przez dysponentów budżetu państwa celów realizowanych zadań i podzadań w ramach wybranych funkcji państwa oraz dobór mierników realizacji celu.

Przygotowanie do kontroli wykonania budżetu państwa

Przygotowanie kontroli wykonania budżetu państwa obejmuje opracowanie programu kontroli, dobór i przygotowanie kontrolerów oraz przeprowadzenie narady przedkontrolnej.

Program kontroli stanowi podstawę postępowania kontrolnego i zawiera szczegóły niezbędne do przeprowadzenia badań. Przy jego opracowaniu dokonywana jest analiza przedkontrolna, obejmująca problemy gospodarcze, finansowe, organizacyjno-administracyjne i stan prawny oraz obszary ryzyka.

W programie kontroli określony zostaje cel i zakres kontroli, podejście kontrolne i metodyka kontroli odnosząca się do celów i zakresu ustalonego dla kontroli wykonania budżetu państwa i wszystkich istotnych obszarów ryzyka, z uwzględnieniem zwłaszcza takich zagadnień, jak funkcjonowanie systemu kontroli wewnętrznej, istotność, ryzyko kontroli, dobór próby. Ponadto precyzowane są: sposób i technika prowadzenia kontroli, a zwłaszcza problemy, na które należy zwrócić uwagę w badaniach, dowody niezbędne do dokonania ustaleń i sposób ich badania, powiązanie tematyki z aktami normatywnymi, wzory wykazów i zestawień.

Projekt programu kontroli wykonania budżetu państwa, opracowany przez Departament Budżetu i Finansów NIK, jest opiniowany przez jednostki organizacyjne biorące udział w kontroli lub właściwe dla danego zagadnienia pod względem merytorycznym. Ponadto jest opiniowany przez odpowiednie jednostki wspomagające – pod względem prawnym oraz zgodności z planem, kompletności oraz metodyki kontroli. Program kontroli jest zatwierdzany przez prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Wykonanie czynności kontrolnych

Działalność kontrolna NIK obejmuje ocenę jednostek sektora finansów publicznych w zakresie zapobiegania, wykrywania i korygowania błędów i nieprawidłowości. Wstępna ocena systemu kontroli wewnętrznej dotyczy elementów systemu, które mają związek z kontrolowaną działalnością. Pozwala kontrolerowi na wstępną diagnozę ryzyka zawodności systemów kontroli wewnętrznej związanych z kontrolowaną działalnością, a także, czy system kontroli wewnętrznej został ustanowiony i czy jest wystarczająco skuteczny, aby można było polegać na jego niezawodności, z określeniem zakresu i liczby niezbędnych bezpośrednich badań (podejście wsparte systemowo).

Z wykorzystaniem zarówno statystycznych, jak i niestatystycznych metod, dokonywany jest dobór próby do kontroli spośród zbioru operacji czy dokumentów w jednostce kontrolowanej. Następnie na wybranej próbie przeprowadzane są procedury kontrolne i oceniane ich wyniki, aby zapewnić realizację celów kontroli.

Ustalenia kontroli, oceny, uwagi i wnioski opierają się na dowodach. Dowodami kontroli są w szczególności: dokumenty, zabezpieczone rzeczy, wyniki

Tabela 1

Elementy badania ksiąg rachunkowych przez NIK w ramach kontroli wykonania budżetu państwa

Element badania	Zakres badania
Badanie systemu rachunkowości i kontroli finansowej.	Prowadzone według kwestionariuszy zawierających szczegółowy wykaz spraw podlegających kontroli, w celu wydania oceny spełniania przez system wymagań nałożonych przepisami prawa (legalność), a także procedur służących do zapobiegania lub wykrywania błędów operacyjnych.
Badanie skuteczności funkcjonowania systemu rachunkowości i kontroli finansowej (tzw. badanie zgodności).	Sprawdzenie poprawności formalnej ewidencji dowodów i zapisów księgowych oraz ich bieżącej kontroli i dekretacji.
Przegląd analityczny ksiąg.	Analiza komputerowych zapisów księgowych pod kątem poprawności zapisu, sekwencji dat, ciągłości zapisów w dzienniku i terminowości księgowania.
Badanie wiarygodności na próbie transakcji.	Badanie prawidłowości ewidencji transakcji w urządzeniach księgowych w zakresie wartości, okresu księgowania i wskazania kont analitycznych w podziałkach klasyfikacji budżetowej oraz rzetelności ujęcia transakcji w sprawozdaniach budżetowych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Założenia metodyczne do kontroli wykonania budżetu państwa*, NIK, Warszawa 2009 (niepubl.), s. 2-3.

oględzin, zeznania świadków, wyjaśnienia lub oświadczenia, opinie biegłych. Dokumentacja zebrana w aktach kontroli powinna być wystarczająco szczegółowa i kompletna, aby zagwarantowała możliwość zrozumienia przeprowadzonych badań kontrolnych.

Poprawność i kompletność ksiąg rachunkowych oceniana jest na podstawie: badania systemu rachunkowości i kontroli finansowej, badania skuteczności tych systemów, przeglądu analitycznego ksiąg oraz badania wiarygodności na próbie transakcji[31]. Poszczególne elementy badania ksiąg rachunkowych przez NIK w ramach kontroli wykonania budżetu państwa przedstawiono w tabeli 1 na s. 15.

Badania zgodności i wiarygodności przeprowadzane są na próbie dowodów i zapisów księgowych wybranych metodami statystycznymi, z zastosowaniem jednego z dwóch podejść: monetarnego (ang. *monetarny unit sampling*) lub losowania prostego dowodów księgowych[32]. Liczebność próby zależy od wyników analizy ryzyka. Ryzyko badania zgodności i wiarygodności ustalono – po uwzględnieniu ryzyka nieodłącznego, ryzyka zawodności systemu kontroli wewnętrznej oraz ryzyka statystycznego – na poziomie 5%, a zakładany maksymalny błąd szacowania proporcji nieprawidłowości przy losowaniu prostym wynosi 2,5%.

W wypadku oceny zgodności wyniki badania próby są ekstrapolowane jako proporcja wartości dowodów zawierających nieprawidłowości o charakterze formalnym do łącznej wartości populacji objętej badaniem. Wynik ekstrapolacji porównywany jest z dopuszczalną wartością nieprawidłowości (próg istotności), wynoszącą 5%.

Przy ocenie wiarygodności ekstrapolowane są wyniki badania próby w postaci łącznej kwoty nieprawidłowości mających wpływ na sprawozdawczość roczną i oddzielnie na sprawozdawczość bieżącą. Wyniki ekstrapolacji porównywane są z dopuszczalną wartością nieprawidłowości (progiem istotności), wynoszącą: w odniesieniu do sprawozdawczości rocznej 1,50% wartości populacji objętej oceną, a w odniesieniu do sprawozdawczości bieżącej – 2,25% wartości populacji objętej oceną.

Podstawą do wydania opinii o legalności i rzetelności jednostkowych sprawozdań budżetowych są wyniki badania zgodności sprawozdań rocznych z ewi-

[31] Szerzej: E. Karczmarczyk: *Badanie cech dowodów i zapisów księgowych w kontroli budżetowej*, „Przegląd Metodyczny" nr 1/2009, s. 40-49.

[32] Szerzej: W. Karliński: *Dobór próby w audycie,* Instytut Rachunkowości i Podatków, Warszawa 2005; tegoż autora: *Wykorzystanie metod statystycznych w kontrolach finansowych Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa" nr 1/2007, s. 28-47 oraz *Badanie ksiąg rachunkowych w środowisku technologii informatycznych (IT)*, „Przegląd Metodyczny" nr 1/2009, s. 21-39.

dencją księgową oraz wiarygodności ksiąg rachunkowych w zakresie mającym wpływ na sprawozdania bieżące i roczne. Badanie zgodności sprawozdań rocznych z ewidencją księgową polega na porównaniu danych przedstawionych w rocznych sprawozdaniach z zapisami na odpowiednich kontach ewidencji księgowej, sprawdzeniu prawidłowości dokonywania korekt sprawozdań w wypadku ujawnienia nieprawidłowości, a także sprawdzeniu poprawności zapisów operacji księgowych, dokonywanych po zakończeniu roku budżetowego i ich wpływu na prawidłowość sporządzenia sprawozdań budżetowych. Kontrola obejmuje prawidłowość przygotowania sprawozdań pod względem formalnorachunkowym oraz prawidłowość ujęcia danych ze sprawozdań jednostkowych w sprawozdaniach łącznych. Badanie prowadzone jest na wybranej losowo próbie sprawozdań jednostkowych.

Realizacja dochodów ujętych w ustawie budżetowej i planach finansowych kontrolowanych jednostek oceniana jest na podstawie badania:

– rzetelności planowania dochodów;

– przyczyn niewykonania lub przekroczenia planu dochodów oraz przyczyn zaniechania planowania dochodów;

– decyzji podejmowanych dla poprawy ściągalności dochodów;

– należności długoterminowych oraz należności pozostałych do zapłaty, w tym zaległości;

– decyzji podejmowanych przez kierownika jednostki w sprawie umorzeń, zaniechań poboru i odroczeń należności do budżetu państwa;

– przyczyn przedawnienia należności;

– terminowości wpłat dokonywanych na centralny bieżący rachunek budżetu państwa;

– zapisów w ewidencji księgowej.

Wykonanie planu wydatków ujętych w ustawie budżetowej oraz planach finansowych kontrolowanych jednostek oceniane jest na podstawie badania:

– decyzji wprowadzających zmiany w planie wydatków w trakcie roku budżetowego, w tym dotyczących zwiększenia lub zmniejszenia wydatków majątkowych;

– decyzji o blokowaniu wydatków;

– wielkości i struktury wydatków określonych w planie finansowym;

– przebiegu zasilania w środki budżetowe przekazywane przez Ministerstwo Finansów oraz przez dysponentów poszczególnych stopni budżetowych;

– celowości i racjonalności wydatków dokonywanych pod koniec roku budżetowego;

– nadzoru nad przebiegiem realizacji budżetu.

Odrębnie na podstawie szczegółowego badania oceniane są wydatki majątkowe. Badaniu podlega system zakupów, procedury dokonywania zakupów, w tym inwestycyjnych; uzyskane efekty rzeczowe i sposób, w jaki poniesiony wydatek przyczynił się do realizacji celów (zadań) jednostki; terminowość płatności za dostarczone towary lub świadczone usługi, skutkująca zapłaceniem odsetek karnych; celowość zrealizowanych zakupów dla funkcjonowania jednostki budżetowej oraz prawidłowość klasyfikowania dokonanych zakupów inwestycyjnych. Ponadto sprawdzeniu podlegają wydatki niewygasające z upływem roku budżetowego, dotacje, zatrudnienie i wynagrodzenia, pochodne od wynagrodzeń, zobowiązania.

W objętych kontrolą jednostkach korzystających ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegających zwrotowi dokonywana jest analiza poziomu wykorzystania środków w ramach alokacji na lata 2004–2006 i 2007–2013. Badanie polega na sprawdzeniu poprawności prowadzenia ich ewidencji, kwalifikowalności poniesionych wydatków, współfinansowania z budżetu państwa. Kontrolowany jest poziom wykorzystania środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w jednostkach, które są beneficjentami tych środków oraz w jednostkach pełniących funkcje instytucji zarządzających, pośredniczących i pośredniczących drugiego stopnia.

Sprawdzeniu podlega realizacja planów finansowych ujętych w załącznikach do ustawy budżetowej. W każdym roku szczegółowym badaniem objęte są plany finansowe państwowych funduszy celowych i agencji rządowych. Dobór pozostałych form organizacyjnych do badania określa się w programie kontroli na podstawie dokonanej oceny ryzyka.

Ocena realizacji planu finansowego wskazanych wyżej form organizacyjnych poprzedzona jest badaniem:

– legalności i rzetelności wprowadzania zmian w planie przychodów i rozchodów;

– realności planowania przychodów;

– legalności wydatków (kosztów);

– rzeczowych efektów wydatkowanych środków i ich zgodności z celami;

– stopnia realizacji głównych zadań;

– sposobu gospodarowania wolnymi środkami i przychodów uzyskanych z tego tytułu.

Kontroli NIK podlega również wykonanie budżetu zadaniowego państwa. Zadanie budżetowe stanowi centralną kategorię budżetu zadaniowego. Cechą za-

dania jest to, że obejmuje ono działalność jednorodną. Ta cecha pozwala określić cel i stopień (efekt) realizacji zadania oraz poniesione koszty. W ramach zadań wyodrębnione zostały podzadania.

Na poziomie zadania budżetowego oceniana jest jego nazwa, cel, ustanowione mierniki oraz rezultaty podzadań niezbędnych do realizacji. Ponadto sprawdza się, czy wszystkie podzadania są niezbędne, czy nie brakuje jakiegoś z nich oraz czy są one realizowane zgodnie z prawem.

Obszar przedmiotowy kontroli wydatków ujętych w ustawie budżetowej w układzie zadaniowym obejmuje ocenę:

– stopnia wypełniania zasad należytego zarządzania finansami (oszczędności, wydajności i skuteczności);

– należytego zarządzania w szeroko pojętym obszarze organizacji pracy w badanej jednostce (rzetelność)[33].

Sprawozdawanie o wynikach kontroli

Sprawozdania z kontroli NIK obejmują protokół kontroli, wystąpienie pokontrolne oraz informacje o wynikach kontroli. Wyniki kontroler przedstawia w protokole kontroli, zawierającym opis stanu faktycznego stwierdzonego w toku postępowania, w tym ustalonych nieprawidłowości, przyczyn ich powstania, zakresu i skutków oraz osób za nie odpowiedzialnych. Za nieprawidłowość uznaje się zachowanie polegające na działaniu lub zaniechaniu, które z punktu widzenia kryteriów oceny należy uznać za nielegalne, niegospodarne, niecelowe lub nierzetelne.

Wystąpienie pokontrolne adresowane jest do kierownika jednostki kontrolowanej, a w razie potrzeby także do kierownika jednostki nadrzędnej oraz do właściwych organów państwowych lub samorządowych. Musi ono zawierać ocenę badanej działalności, wynikającą z ustaleń opisanych w protokole kontroli (wraz z uzasadnieniem), a w razie stwierdzenia nieprawidłowości także uwagi i wnioski w sprawie ich usunięcia.

Celem opracowania informacji o wynikach kontroli z poszczególnych części budżetu państwa jest przedstawienie ocen kontrolowanej działalności z uwzględnieniem istotnych ustaleń i wniosków.

Procedura kontradyktoryjna podzielona jest na kilka etapów. Kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia – przed podpisaniem

[33] Na podstawie: *Wskazówki do kontroli wykonania zadań jako oceny spełnienia zasad należytego zarządzania finansami*, NIK, Warszawa 2008 (niepubl.).

protokołu kontroli – umotywowanych zastrzeżeń do ustaleń zawartych w protokole, a także odwołania od oceny Najwyższej Izby Kontroli zawartej zarówno w wystąpieniu pokontrolnym, jak i w informacji o wynikach kontroli.

Metodyka stosowana w ETO przy kontroli budżetu Unii[34]

Kontrola wykonania budżetu unijnego przez Europejski Trybunał Obrachunkowy (zwana dalej „kontrolą DAS") ma na celu wydanie poświadczenia wiarygodności, czyli formalnej opinii Trybunału o wiarygodności skonsolidowanego rocznego sprawozdania finansowego z wykonania budżetu Unii, a także legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw sprawozdań instytucji.

Celem badania rzetelności rozliczeń jest uzyskanie uzasadnionej pewności, że wszystkie transakcje, aktywa i pasywa zostały całkowicie, poprawnie i dokładnie zarejestrowane w księgach rachunkowych oraz zaprezentowane w sprawozdaniach finansowych. Trybunał bada, czy Komisja zapewniła stosowanie właściwych zasad rachunkowości oraz czy skonsolidowane sprawozdanie finansowe Wspólnoty przedstawia wiarygodny i rzetelny obraz jej sytuacji finansowej, zgodnie z obowiązującymi zasadami rachunkowości. Podejście ETO w tym zakresie uwzględnia międzynarodowe standardy kontroli finansowej i obejmuje: ocenę centralnego systemu księgowego, sprawdzenie funkcjonowania głównych procedur księgowych, analityczne kontrole głównych danych księgowych, analizy i uzgodnienia kont i (lub) sald oraz badania bezpośrednie zobowiązań, płatności i niektórych pozycji bilansowych.

Badanie legalności i prawidłowości transakcji będących podstawą dochodów i wydatków budżetowych ma na celu uzyskanie wystarczających dowodów, że transakcje, jak również powiązane z nimi fundusze unijne, zostały dokładnie i poprawnie skalkulowane oraz pozyskane i wydane zgodnie z przepisami prawa i (lub) postanowieniami wynikającymi z umów.

Odnośnie do operacji finansowych Trybunał bada głównie, czy transakcje zostały faktycznie wykonane, czy ich odbiorcy byli uprawnieni do uzyskania przekazanych im funduszy (tzw. kwalifikowalność beneficjentów) oraz czy kwoty zadeklarowane we wnioskach o płatność były zgodne ze stanem faktycznym oraz spełniały ustanowione wymagania (tzw. kwalifikowalność wydatków).

[34] Przy opracowaniu niniejszego rozdziału wykorzystano dokument *DAS Methodology*, ETO, Luksemburg 2007.

Metodyka kontroli DAS została wypracowana przez ETO na podstawie wieloletnich doświadczeń. Po raz pierwszy Trybunał opublikował wyniki tej kontroli w 1995 r., po wejściu w życie postanowień Traktatu o Unii Europejskiej. Podejście Trybunału ewoluowało wraz z rozwojem systemu finansowego Unii, dokonującym się między innymi w efekcie realizacji zaleceń pokontrolnych formułowanych w wyniku kolejnych kontroli ETO. Konieczność wprowadzenia zmian w podejściu metodologicznym Trybunału spowodowana była, na przykład, przejściem Komisji na memoriałowy sposób księgowania w 2005 r. czy też wprowadzeniem przez Komisję zarządzania i budżetowania zadaniowego w 2007 r.

Obecne założenia metodyczne Trybunału obowiązują od lutego 2006 r.[35] Metodyka DAS uwzględnia szereg elementów, w tym międzynarodowe standardy kontroli finansowej, doświadczenia historyczne, działania podejmowane przez Trybunał w zakresie samooceny oraz wyniki przeglądu partnerskiego z 2007 r.[36], stanowisko najważniejszych odbiorców poświadczenia wiarygodności, czyli Parlamentu i Rady, wyniki konsultacji z głównym podmiotem kontrolowanym – z Komisją oraz ograniczone zasoby osobowe i finansowe Trybunału.

Podczas badania wiarygodności sprawozdań finansowych Wspólnot Trybunał stosuje powszechnie obowiązujące standardy metodyczne kontroli finansowej, szeroko opisane w fachowej literaturze przedmiotu. Natomiast dużo większe wyzwanie metodyczne dla strategii Trybunału – ze względu na swoją bezprecedensowość – stanowi kontrola legalności i prawidłowości transakcji, której metodyka zostanie poddana dalej bardziej szczegółowej analizie.

Proces kontroli DAS obejmuje przygotowanie do kontroli, wykonanie czynności kontrolnych oraz sprawozdawanie o wynikach kontroli, w tym formułowanie oceny pokontrolnej. O ile etapy procesu kontroli są analogiczne jak w przypadku kontroli budżetowej NIK, o tyle w ramach poszczególnych etapów występują różnice, zwłaszcza jeśli chodzi o przygotowanie do kontroli oraz wykonanie czynności kontrolnych. Zdecydowana większość czynności kontrolnych Izby przeprowadzana jest w siedzibie jednostki kontrolowanej, a inspektorzy NIK gromadzą i analizują materiały dowodowe na miejscu przez blisko trzy miesiące w pierwszym kwartale każdego roku. Audytorzy ETO natomiast – ze względu na odmienne uwarunkowania ekonomiki procesu kontrolnego – gromadzą materiał dowodowy z dostępnych źródeł, w tym zwłaszcza drogą elektroniczną, analizują go we własnym biurze, ograniczając czynności kontrolne w jednostkach kontrolowa-

[35] *The DAS approach and practical guidelines,* ETO, Luksemburg 2006 (niepubl.).

[36] Szerzej: J. Mazur: *Samoocena i zewnętrzna ocena Europejskiego Trybunału Obrachunkowego,* „Kontrola Państwowa" nr 2/2009, s. 138-150.

nych do około trzech tygodni, w tym zazwyczaj jeden tydzień przeznaczają na badanie systemu zarządzania i kontroli oraz dwa tygodnie na badania bezpośrednie, co w praktyce oznacza nie więcej niż 1-2 dni na każdy badany projekt.

Przygotowanie do kontroli DAS

Przeprowadzenie każdej kontroli DAS poprzedza analiza środowiska kontroli, zrozumienie przedmiotu kontrolowanej działalności oraz szczegółowa analiza ryzyka. W ramach analizy ryzyka Europejski Trybunał Obrachunkowy określa dla każdego obszaru racjonalne oczekiwania co do potencjalnego poziomu błędów w zakresie legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń w danym obszarze oraz spodziewany podział prac kontrolnych pomiędzy dwa źródła – ocenę systemów zarządzania i kontroli oraz badania bezpośrednie, pozwalający na uzyskanie poziomu ufności[37] uznanego za konieczny do wsparcia wniosków z kontroli.

Podstawowy próg istotności dla potrzeb opinii DAS ustalono na poziomie 2% całości wydatków lub całości dochodów budżetu Wspólnoty. Próg istotności wpływa zarówno na wielkość próby dobieranej na potrzeby badań bezpośrednich, jak i na interpretację uzyskanych wyników kontroli. W kontekście kontroli DAS odnośnie do legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń, błędy są uznawane za istotne, jeżeli w sposób uzasadniony można oczekiwać, że mogą one mieć wpływ na decyzje podejmowane przez podmioty zainteresowane. Ustalenie progowej wartości istotności zawsze wymaga profesjonalnego osądu w kwestii maksymalnego dopuszczalnego poziomu nielegalnych czy też nieprawidłowych dochodów lub wydatków.

Metodyka Trybunału w kontroli DAS w zakresie legalności i prawidłowości transakcji opiera się na dwóch głównych źródłach dowodów. Pierwszym z nich jest badanie prawidłowości funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli stosowanych przy pozyskiwaniu i wydawaniu funduszy unijnych przez instytucje Unii Europejskiej i państwa członkowskie. Drugim są tak zwane badania bezpośrednie, czyli wyrywkowe kontrole transakcji związanych z dochodami i wydatkami na poszczególnych szczeblach zarządzania, aż do poziomu beneficjenta ostatecznego.

Analiza systemów zarządzania i kontroli pozwala na uzyskanie pierwszego poziomu pewności co do tego, czy błędy w transakcjach są należycie wykrywane i korygowane, z uwzględnieniem wyników analizy ryzyka zawodności systemów kon-

[37] Zakładane prawdopodobieństwo (stopień pewności), że wnioski dotyczące badanej populacji, sformułowane na podstawie badania próby, są prawidłowe.

Tabela 2

Model pewności DAS

Ocena ryzyka nieodłącznego	Ogólna ocena systemów nadzoru i kontroli	Pewność uzyskana z łącznej oceny ryzyka	Rezydualny poziom badań bezpośrednich do przeprowadzenia	Minimalny stopień ufności do uzyskania z badań bezpośrednich (%)
Niewysokie	Doskonałe	Wysoki poziom pewności	Minimalne badania bezpośrednie	45
	Dobre	Średni poziom pewności	Standardowe badania bezpośrednie	67
	Słabe	Niski poziom pewności	Pogłębione badania bezpośrednie	92
Wysokie	Doskonałe	Wysoki poziom pewności	Standardowe badania bezpośrednie	67
	Dobre	Średni poziom pewności	Standardowe badania bezpośrednie	80
	Słabe	Niski poziom pewności	Pogłębione badania bezpośrednie	95

Źródło: *DAS Methodology*, ETO, Luksemburg 2007, s. 15.

troli wewnętrznej. Od wstępnej oceny systemu zarządzania i kontroli zależy zakres badań bezpośrednich prowadzonych przez Trybunał – im lepsza wstępna ocena badanego systemu zarządzania i kontroli, tym mniejszy zakres badań bezpośrednich.

Dwa powyższe, podstawowe źródła dowodów mogą zostać uzupełnione wynikami analizy rocznych sprawozdań z działalności oraz oświadczeń dyrektorów generalnych Komisji, a także procedur stosowanych przy sporządzaniu tych dokumentów, oraz wynikami pracy innych kontrolerów, niezależnych od systemu zarządzania i kontroli na poziomie Unii i państw członkowskich. Pod uwagę brane są również inne źródła dowodów kontroli, na przykład dowody uzyskane podczas wcześniejszych kontroli ETO, odpowiedzi na zapytania poselskie, wyniki dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd do spraw Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF).

Model pewności DAS wyznacza poziom ufności, jaki uzyskuje się z dwóch głównych źródeł dowodowych, z uwzględnieniem szczególnych właściwości środowiska kontroli Trybunału. Punktem wyjścia jest ocena ryzyka nieodłącznego (wysokie lub niewysokie) oraz wstępna ocena systemów zarządzania i kontroli (słaby, dobry lub doskonały) w celu oszacowania poziomu ufności. Na podstawie uzyskanych wyników określa się wymagany zakres badań bezpośrednich. Szczegółowe założenia tego modelu przedstawiono w tabeli 2.

Wykonanie czynności kontrolnych

Celem badania systemów zarządzania i kontroli przez ETO jest ustalenie, czy odpowiednie procedury zarządcze funkcjonują właściwie, by zapewnić legalność i prawidłowość dochodów i wydatków[38]. Trybunał nie ogranicza prowadzonej przez siebie analizy do systemu zarządzania i kontroli Komisji Europejskiej, lecz sprawdza także systemy zarządzania i kontroli ustanowione przez państwa członkowskie, aby uwzględnić tak zwane ryzyko delegacji, związane z zarządzaniem dzielonym. Pozwala to na dokładniejsze określenie źródeł błędów na poziomie poszczególnych płatności leżących u podstaw rozliczeń. W każdym wypadku kontroler musi ustalić poziom ufności możliwy do uzyskania z oceny systemu zarządzania i kontroli po uwzględnieniu analizy ryzyka zawodności systemów kontroli wewnętrznej. Koniecznym uzupełnieniem jest analiza funkcjonowania badanego systemu w praktyce oraz ocena jego faktycznej zdolności do zapewnienia legalności i prawidłowości transakcji.

Dla każdego analizowanego obszaru Trybunał sporządza program badań, tzw. kwestionariusz kontroli, służący ocenie funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli, w odniesieniu do pięciu kluczowych celów kontroli – realności, kwalifikowalności, legalności wydatków, poprawności obliczeń, jak również poprawności i kompletności ewidencji księgowej, zgodnie z zaleceniami opracowanymi przez Komisję Europejską odrębnie dla okresów programowania 2000–2006[39] i 2007–2013[40].

Celem badań bezpośrednich jest zgromadzenie dowodów pozwalających na ustalenie stanu faktycznego transakcji będących podstawą rozliczeń, które pozwolą na sformułowanie oceny realizacji projektów pod kątem ich legalności i rzetelności. Oprócz badania pojedynczych transakcji, badania bezpośrednie mogą również obejmować przegląd procesów i procedur analitycznych.

Projekty poddane badaniom bezpośrednim Trybunału wybierane są z zastosowaniem statystycznej metody doboru próby, zwanej MUS (ang. *monetary unit sampling)*. Polega ona na losowaniu określonej jednostki pieniężnej w ramach transakcji – z uwzględnieniem stratyfikacji opartej na uprzednio określonych

[38] Szerzej: B. Błasiak-Nowak, M. Rajczewska: *Kontrola zewnętrzna systemów zarządzania i kontroli programów operacyjnych współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej*, „Kontrola Państwowa" nr 6/2009, s. 3-27.

[39] *Guidelines for evaluating the key requirements for management and control systems for structural funds assistance under regulation 438/01,* Komisja Europejska, 2002 (niepubl.).

[40] *Guidance on a common methodology for the assessment of management and control systems in the Member States (2007–2013 programming period),* Komisja Europejska, 2008 (niepubl.).

Tabela 3

Błędy stwierdzane najczęściej w wyniku badań bezpośrednich ETO

Najczęściej wykrywane błędy kwantyfikowalne dotyczące warunków płatności	Najczęściej wykrywane błędy niekwantyfikowalne wynikające z naruszenia innych kryteriów zgodności
– Zawyżanie danych we wnioskach – Deklarowanie nieponiesionych wydatków – Zawyżanie powierzchni gruntów ornych – Zgłaszanie fikcyjnej produkcji oliwy z oliwek – Deklarowanie niepoprawnych wydatków – Przekraczanie maksymalnej wartości wsparcia – Niedochowanie warunków umowy – Niespełnienie warunków kwalifikowalności – Wydatki niekwalifikowalne ze względu na przekroczenie wymaganego terminu – Projekty niekwalifikowalne ze względu na rodzaj – Beneficjent nieuprawniony podmiotowo – Brak ścieżki audytu lub podstawowej dokumentacji poświadczającej – Brak dowodów współfinansowania – Brak dowodów poniesienia wydatków lub realizacji działań – Niewystarczająca dokumentacja rejestracji czasu pracy – Brak dowodów dotyczących obliczenia kosztów ogólnych	– Brak powiadomienia o zmianie zasad dotyczących pomocy państwa – Nieprzestrzeganie zasad dotyczących udzielania zamówień lub innych zobowiązań prawnych niemających wpływu na kwalifikowalność – Nieprzestrzeganie terminów – Opóźnienia w przekazywaniu funduszy – Opóźnienia w składaniu dokumentów – Opóźnienia w zmianach do umów lub decyzji – Uchybienia, które początkowo miały charakter uchybień wymiernych, lecz które można było wyeliminować na podstawie ustaleń kontroli Trybunału – Niespójna dokumentacja lub niespójne informacje – Niepełna dokumentacja lub niepełne informacje – Niezaktualizowane informacje lub niezaktualizowana dokumentacja – Problemy dotyczące dokumentacji lub informacji niepodstawowych

Źródło: *DAS Methodology*, ETO, Luksemburg 2007, s. 15.

parametrach – i prześledzeniu jej drogi z unijnego budżetu na rachunek beneficjenta ostatecznego[41]. Celem jest bezpośrednie sprawdzenie legalności i prawidłowości realizowania reprezentatywnych prób płatności, aż do poziomu odbiorcy końcowego. Dzięki zastosowaniu statystycznej metody doboru próby, podobnie jak w kontroli wykonania budżetu państwa przez NIK, wyniki kontroli wybranych do kontroli projektów mogą być ekstrapolowane na całość populacji.

Wszystkie stwierdzone odstępstwa od stanu postulowanego ETO określa jako nieprawidłowości lub błędy. Za błędy Trybunał uznaje transakcje (lub ich

[41] Więcej na temat statystycznych i niestatystycznych metod doboru próby w audycie zob. D. Klima: *Statystyka dla audytorów w przykładach*, Infoaudyt, Warszawa 2005, s. 33-46.

części) i (lub) powiązane z nimi działania, przy realizacji których nie przestrzegano właściwych przepisów prawa lub postanowień umownych.

Błędy stwierdzone przez kontrolerów ETO w wyniku badań bezpośrednich mają różny charakter i wagę, w zależności od rodzaju wyznacznika w procesie kontrolnym. Błędy w zakresie zasadności poniesionych wydatków, w tym ich kwalifikowalności (tzw. błędy dotyczące warunków płatności) mają większą wagę w kontroli DAS, niż błędy dotyczące pozostałego zakresu.

Trybunał podejmuje próbę oszacowania wymiernego efektu finansowego każdego stwierdzonego błędu. Jeżeli jest to możliwe, to taki błąd ETO klasyfikuje jako kwantyfikowalny i dokonuje jego ekstrapolacji na całą badaną populację. Nie w każdym wypadku oszacowanie rezultatu finansowego jest możliwe, zatem ETO odnosi do całej populacji częstość występowania tak zwanych błędów niekwantyfikowalnych.

Trzecim źródłem dowodów w postępowaniu kontrolnym DAS są wyniki analizy rocznych sprawozdań z działalności, składanych przez dyrektorów generalnych Komisji wraz z oświadczeniem, iż ustanowione przez nich systemy zarządzania i kontroli zapewniają legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Podstawą dla dyrektorów generalnych do złożenia takiego oświadczenia jest ocena skuteczności ustanowionych systemów kontroli wewnętrznej w swoich jednostkach. Badanie rocznych sprawozdań dyrektorów generalnych pozwala ocenić, czy przedstawiają one rzetelnie (bez znacznych przeinaczeń) skuteczność stosowanych procedur.

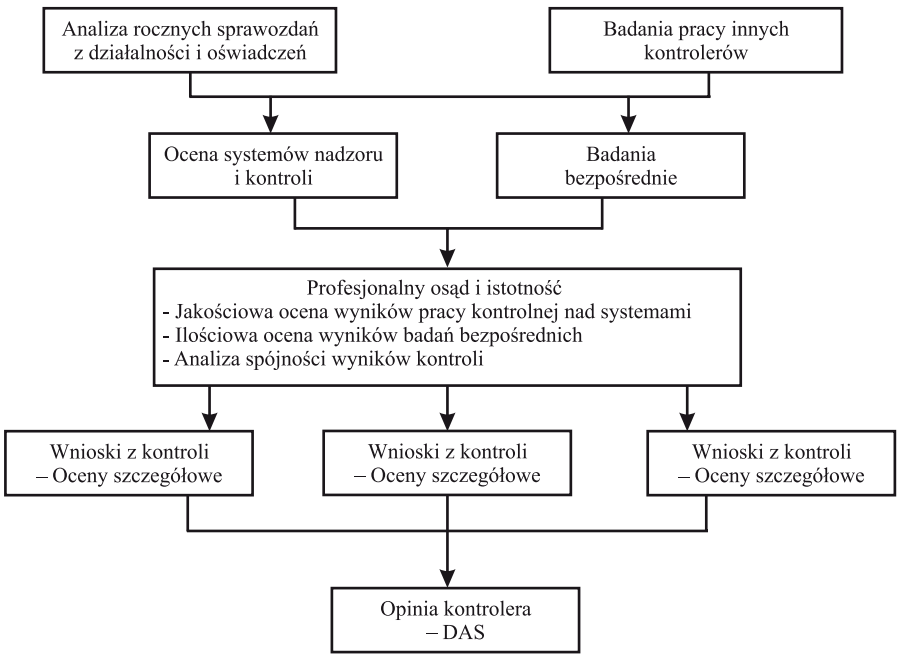
Sprawozdawanie o wynikach kontroli

Po przeprowadzeniu czynności kontrolnych w każdej jednostkowej kontroli DAS, poszczególne zespoły kontrolne – po uwzględnieniu założonego progu istotności – formułują oceny cząstkowe skuteczności funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli na różnych szczeblach zarządzania oraz prawidłowości realizacji transakcji wybranych do badań bezpośrednich. Na podstawie ocen cząstkowych formułowana jest ocena ogólna legalności i prawidłowości transakcji stanowiących podstawę rozliczeń w danym obszarze, w sposób przedstawiony na rysunku 2.

Na podstawie wyników kontroli DAS Trybunał formułuje jedną ocenę ogólną, dotyczącą zarówno dochodów, jak i wydatków wspólnotowych. Wraz z oceną Trybunału w zakresie wiarygodności rozliczeń ocena ta stanowi wydawane przez ETO poświadczenie wiarygodności. Jeżeli w wyniku kontroli DAS Trybunał ustalił, że skonsolidowane sprawozdanie finansowe Wspólnot za dany rok budżetowy daje prawdziwy i rzetelny obraz finansów Wspólnoty, a leżące u jego podstaw transakcje są legalne i prawidłowe, wówczas wydaje ocenę pozytywną. Jeżeli natomiast nieprawidłowości stwierdzone przez kontrolerów ETO nie przekraczają progu istotności, lecz – zdaniem Trybunału – są na tyle poważne, że ich ujaw-

Rysunek 2

Formułowanie ocen pokontrolnych i opinii DAS



Źródło: *DAS Methodology*, ETO, Luksemburg 2007, s 15.

nienie może mieć wpływ na decyzję Rady i Parlamentu, Trybunał wydaje ocenę pozytywną z zastrzeżeniami. Trybunał może także negatywnie ocenić działalność Komisji w tym zakresie, jeżeli stwierdzone błędy przekraczają założony próg istotności.

Wyniki kontroli w państwach członkowskich przekazywane są władzom państw kontrolowanych za pośrednictwem ich najwyższych organów kontroli w postaci tak zwanych wstępnych ustaleń (*statement of preliminary findings)*. Europejski Trybunał Obrachunkowy przedstawia w tym dokumencie stwierdzone błędy i przekazuje go nie wcześniej niż 6 tygodni po zakończeniu czynności kontrolnych w państwie członkowskim. Kontrolowane instytucje mogą złożyć dodatkowe wyjaśnienia; procedura kontradyktoryjna obejmuje również możliwość odbycia narady pokontrolnej z udziałem przedstawicieli Komisji i państwa członkowskiego. Komisja również ma prawo składania dodatko-

wych wyjaśnień wobec nieprawidłowości i błędów stwierdzonych przez Trybunał w państwach członkowskich.

Podsumowanie

Kontrola administracji publicznej ma na celu sprawdzenie poprawności stosowania prawa materialnego oraz procedur, a także celowości, gospodarności i rzetelności podejmowanych decyzji[42]. W kontroli państwowej, realizowanej przez instytucje powołane do kontroli organów administracji publicznej, sprawdzenie i ocena wykonania budżetu tych organów należy do najważniejszych zadań.

Kontrola wykonania budżetu państwa oraz kontrola wykonania budżetu Unii Europejskiej są głównymi zadaniami ustawowymi najwyższych zewnętrznych instytucji kontrolnych sektora publicznego – Najwyższej Izby Kontroli w systemie polskiej administracji państwowej oraz Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej. Kontrole te są realizowane zgodnie z wytycznymi standardów międzynarodowych („Międzynarodowych standardów rewizji finansowej" oraz „Europejskich wytycznych stosowania standardów kontroli INTOSAI").

Zarówno NIK, jak i ETO, wiele uwagi poświęcają opracowaniu oraz stosowaniu precyzyjnych standardów metodycznych, w celu zapewnienia sprawnej koordynacji i porównywalności wyników i ocen formułowanych w ramach dużej liczby kontroli jednostkowych, jak również uzyskania jak największej wiarygodności końcowej oceny ogólnej całościowej realizacji budżetu.*

Beata Błasiak-Nowak
ekspert narodowy
w Wydziale ds. Kontroli Finansowej Polityk Strukturalnych ETO
Marzena Rajczewska
Departament Administracji Publicznej NIK

** Za treść niniejszego artykułu wyłączną odpowiedzialność ponoszą jego autorki, poglądy w nim wyrażone nie odzwierciedlają w żadnym razie oficjalnego stanowiska Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.*

[42] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Szpor: *Prawo administracyjne,* LexisNexis, Warszawa 2007, s. 101.

TYGRYS MIEWA SIĘ DOBRZE

Wywiad z Jackiem Uczkiewiczem, polskim członkiem Europejskiego Trybunału Obrachunkowego[1]

Fot. Journal of the ECA

– Poznaliśmy się w 1998 r., kiedy nie był Pan jeszcze członkiem Trybunału Obrachunkowego. Odwiedził Pan wówczas Trybunał jako wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli i udzielił mi wywiadu na temat swojego kraju: „Polska, młody tygrys". Sześć lat później, w 2004 r., został Pan członkiem Trybunału. Co się w Polsce zmieniło?

– „Tygrys" miewa się bardzo dobrze, zwłaszcza w porównaniu z innymi krajami Unii. Może już nie jest taki młody, ale za to ma większe doświadczenie. Na tle innych państw Unii radzi sobie dobrze z gospodarką. Odnotowujemy stały wzrost PKB, na przykład w IV kwartale 2009 r. Polska uzyskała 3,1% wzrost w porównaniu ze spadkiem o 2,1% PKB w całej Unii. Polska jest jednym z największych beneficjentów funduszy UE, 74% ludności Polski odczuwa korzyści z członkostwa Polski w UE, a 60% jest zadowolone z demokracji unijnej.

– *Jakie zmiany wniósł Pan do Trybunału?*

– Kilkakrotnie próbowałem wprowadzać zmiany. Niestety, jedna z najważniejszych propozycji, które zgłosiłem w ciągu mojej sześcioletniej kadencji, została w najmniejszym stopniu uwieńczona powodzeniem. Dopiero niedawno

[1] Wywiad przeprowadzony przez dr Rosemarie Carotti; przedruk z „Journal of the ECA", kwiecień 2010 r.; tłumaczenie na język polski Europejski Trybunał Obrachunkowy. [Przyp.red. „KP".].

Trybunał rozpoczął otwartą dyskusję nad kwestią, którą poruszałem jeszcze we wrześniu 2004 r., a mianowicie nad postępowaniem kontradyktoryjnym. A muszę tu zaznaczyć, że dyskusja ta była wstrzymana nawet na łamach biuletynu Trybunału. Nie forsowałem żadnych rozwiązań, a jedynie proponowałem rozpoczęcie rozmowy na temat metod przyjętych w innych NOK. Moim zdaniem, straciliśmy przynajmniej pięć lat.

Obecnie toczy się debata na temat ram zarządzania jakością (*quality management framework*), a kwestia procedury kontradyktoryjnej jest szeroko dyskutowana przez członków Trybunału. To dlatego mówię, że straciliśmy pięć lat. Choć moje pierwsze doświadczenie związane z pracą w Trybunale nie było pozytywne, ostatnie sześć lat było dla mnie pod innymi względami bardzo satysfakcjonujące.

– Czy ta kwestia, kwestia procedury kontradyktoryjnej, ma coś wspólnego z nowym traktatem?

– Niebezpośrednio. Wiąże się ona z nową strukturą Trybunału **–** izbami i ich kompetencjami w zakresie prowadzenia procedury kontradyktoryjnej z jednostką kontrolowaną, czyli z Komisją. Wierzę, że Trybunał skutecznie rozwiąże ten problem.

Funkcjonowanie izb może uprościć i przyspieszyć stosowane procedury. Z mojego punktu widzenia izby stanowią krok w dobrym kierunku **–** w kierunku decentralizacji kompetencji Trybunału. Ale tę decentralizację powinno równoważyć wzmocnienie pozycji poszczególnych członków Trybunału. Czym jest Trybunał Obrachunkowy? To pytanie nie jest tak trywialne, jakby się mogło wydawać. Według traktatu, Trybunał składa się z 27 członków. Nie jest tak jednak powszechnie postrzegany. Zazwyczaj mówi się o nim jako o instytucji, której jedynie część stanowią członkowie.

Dla mnie Trybunał to 27 członków, którzy są odpowiedzialni za instytucję, za zarządzanie, za jakość kontroli itd. Instytucja wspiera członków w wykonywaniu ich zadań. Tak więc z tego względu, wspominając o decentralizacji kompetencji Trybunału, mówiłem, że należy ją zrównoważyć wzmocnieniem pozycji członków Trybunału.

Dam przykład: w obecnym systemie członek Trybunału może zwrócić się do Trybunału o zmianę klasyfikacji dokumentu z A (przyjmowanego przez Trybunał bez dyskusji) na B (przyjmowanego z dyskusją) jedynie, jeśli ma poparcie pięciu innych członków. Jest to tak zwany mechanizm hamujący. Dlaczego członek Trybunału, który przebył długą drogę kwalifikacji i który został wybrany w wyniku złożonych procedur, miałby prosić pięciu innych kolegów o potwierdzenie zasadności problemu, który chce poruszyć?

Co więcej, ta procedura nie funkcjonuje, ponieważ nie jest wykorzystywana. Co oznacza w praktyce zdobywanie poparcia pięciu kolegów? Sprowa-

dza się do tego, że członek musi poszukiwać wsparcia kolegów spoza swojej grupy kontroli. Innymi słowy, wewnętrzne procedury Trybunału zmuszają członka do tworzenia koalicji w opozycji do kolegów z jego własnej grupy kontroli. A teraz zadam kolejne pytanie: kto z innej grupy kontroli chciałby udzielić poparcia, podpisać wniosek wbrew swoim kolegom? Jestem więc zdania, że izby to dobra rzecz, ale członek powinien mieć prawo przedłożyć Trybunałowi wniosek o przedyskutowanie konkretnej kwestii poruszonej na forum izby. Zwracanie się do Trybunału o wydanie opinii na temat poszczególnych kwestii problematycznych dla danej izby jest rewolucyjnym pomysłem, ponieważ obecnie – i zgodnie z nowymi przepisami wykonawczymi – przedmiotem dyskusji na forum Trybunału są całe dokumenty.

Uważam, że Trybunał powinien przeprowadzać dyskusje i podejmować decyzje w konkretnych kwestiach przed sfinalizowaniem dokumentu przez grupę kontroli. Nie znajduję żadnego racjonalnego argumentu przeciwko mojemu poglądowi. Jedyny, który został dotąd zgłoszony, brzmiał, że mogłoby to prowadzić do sytuacji, w której jeden członek zablokowałby całą procedurę. Ścieżka, którą zaproponowałem, eliminowała taką możliwość, ale nie została przyjęta. Jedyna zmiana, jaką do tej pory zatwierdzono, polega na zmniejszeniu liczby członków, którzy muszą wyrazić swoje poparcie, z pięciu do czterech.

– *Jak ETO jest postrzegany w Polsce i czy istnieje zainteresowanie jego działalnością?*

– W obu izbach parlamentu i w rządzie ETO jest postrzegany bardzo, bardzo dobrze. Mieliśmy również wiele kontaktów z Najwyższą Izbą Kontroli w Polsce. We wszystkich tych instytucjach regularnie przedstawiałem nasze sprawozdania roczne. Prowadziliśmy wspólnie szkolenia, a ostatnio Jacek Kolasiński, szef mojego gabinetu, wraz z trzema innymi kontrolerami ETO: Małgorzatą Grochalską, Tomaszem Plebanowiczem i Rafałem Czarneckim, przeprowadzili dwudniowe szkolenie dla 60 polskich kontrolerów, którzy będą współpracować z Trybunałem. Pozostaną oni z ETO w stałym kontakcie i będą mu asystować w kontrolach prowadzonych w Polsce. Było to drugie tego rodzaju szkolenie i zostało bardzo pozytywnie ocenione w anonimowych ankietach. Jednak uważam, że to, czego rzeczywiście potrzebujemy, to lepsze informowanie opinii publicznej w Polsce o działalności ETO. Będzie to zadanie Trybunału: jak stać się bardziej widocznym, ale nie tylko dla polskiego społeczeństwa.

– *Co sądzi Pan o wspólnych kontrolach i współpracy z krajowymi NOK?*

– Jednym z największych wyzwań, przed którymi stoi Trybunał, jest moim zdaniem współpraca z krajowymi NOK. Jakość zewnętrznej kontroli budżetu UE zależy właśnie od tej współpracy. Myślę tu o wspólnych kontrolach, kontrolach równoległych, ale nie tylko. Podczas naszego ostatniego szkolenia organizowa-

nego w Polsce polscy kontrolerzy spytali mnie, czy Trybunał mógłby wydać zalecenia metodyczne dotyczące poszczególnych obszarów kontroli funduszy UE. Chcieliby oni uzyskać od nas jakieś wskazówki metodyczne, rodzaj nieobowiązkowych wytycznych, jak przeprowadzić taką kontrolę. Myślę, że Trybunał powinien być bardziej aktywny pod tym względem i również w ten sposób upowszechniać swój punkt widzenia. W ETO istnieje grupa robocza ds. wspólnych standardów kontroli, pod przewodnictwem Josepha Bonniciego. Życzę tej grupie i Trybunałowi powodzenia, ale osiągnięcie porozumienia we wszystkich kwestiach będzie prawdopodobnie bardzo trudne.

Trybunał i krajowe NOK są niezależnymi instytucjami. Same podejmują decyzje o wzajemnej współpracy i o włączeniu krajowych NOK do całego systemu zewnętrznej kontroli UE.

– *Czy są osiągnięcia, z których jest Pan szczególnie dumny?*

– Dla mnie te sześć lat było źródłem nieustannej satysfakcji na gruncie zawodowym i osobistym. Jeżeli chodzi o sprawozdania specjalne i kontrole DAS [DAS – franc. *déclaration d'assurance* – poświadczenie wiarygodności wydawane przez Trybunał; przyp. tłum.], w grupie kontroli III byłem przez dwa lata odpowiedzialny za DAS dla budżetu ogólnego w obszarze działań zewnętrznych oraz przez dwa lata za DAS w zakresie Europejskiego Funduszu Rozwoju. Przeprowadziliśmy niezwykle udane kontrole, na przykład w Rosji, a później w Mołdawii, na Ukrainie, Białorusi. Pierwsza z nich była szczególnie interesująca z uwagi na to, że był to rodzaj kontroli równoległej z rosyjskim NOK, którą partner Trybunału realizował z zastosowaniem naszego podejścia kontrolnego. Moja najnowsza kontrola nadal trwa, ale znajduje się na ostatnim etapie w południowym Kaukazie: Gruzji, Armenii i Azerbejdżanie. Poruszyliśmy bardzo istotne kwestie, jak na przykład stosowana przez Komisję praktyka bezpośredniego wsparcia budżetowego, w ramach którego krajom spoza Unii przekazywane jest około 50% środków.

Jednym ze źródeł mojej wielkiej satysfakcji była bezpośrednia i bardzo bliska współpraca z zespołami kontrolnymi, których profesjonalizm oceniam bardzo wysoko. Pozostawałem w bardzo dobrych stosunkach zawodowych z kontrolerami, takimi jak: Stephan Arens, Anthony Balbi, Kurt Bungartz, Peter Eklund, Philippe Froidure, Gerald Locatelli, Lilian Mueller, Ossi Louko, Raija Peltonen, Harm Rozema, Tim Upton, Werner Vlasselaer i wieloma, wieloma innymi.

Miałem także inne powody do zadowolenia. Z mojej inicjatywy i pod moim kierownictwem została opracowana, a następnie przyjęta przez Trybunał, pierwsza strategia ETO w zakresie IT. Mam nadzieję, że przyczyniłem się także do podniesienia wśród członków Trybunału świadomości znaczenia, potencjału i skuteczności informatycznych narzędzi kontroli.

Innym powodem do zadowolenia jest fakt, że część tekstu misji Trybunału w obecnym kształcie, w którym mowa o tym, że jesteśmy strażnikiem interesów finansowych obywateli Unii, została zaproponowana przeze mnie.

Cieszę się też z ostatniej zmiany w podejściu Trybunału do monitorowania działań Komisji podejmowanych w związku z naszymi rekomendacjami, zainicjowanej przez Olaviego Ala-Nissilä i przeze mnie. Dotychczas ograniczało się ono do prowadzenia kontroli następczych. Teraz Trybunał zdecydował się przejść na proces monitorowania, który pozwala również na wykorzystywanie różnych technik, takich jak ankiety, konferencje, bazy danych itp. Trybunał zatwierdził tę zmianę.

Jestem ponadto bardzo zadowolony, że uczestniczyłem w wielu różnych działaniach ukierunkowanych na zmianę wizerunku Trybunału, do 2004 r. postrzeganego moim zdaniem jako rodzaj wieży z kości słoniowej.

Muszę także wspomnieć o mojej działalności pozakontrolnej. Organizując co roku Dzień Polski, miałem okazję przybliżyć Polskę jako kraj – wraz z jej kulturą, historią i dokonaniami – wyjątkowej społeczności międzynarodowej, jaką stanowią ludzie związani z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym.

Na zakończenie chciałem powiedzieć, że żadne z wymienionych osiągnięć nie byłoby możliwe, gdyby nie ogromne wsparcie ze strony mojego gabinetu. Jestem bardzo szczęśliwy, że mogłem współpracować z tak profesjonalnym, twórczym i zgranym zespołem.

– *Co będzie Pan robić po odejściu z Trybunału?*

– Nie mam jeszcze konkretnych planów. Poproszono mnie o prowadzenie wykładów na wyższej uczelni, ale dotychczas nie zapadły ostateczne decyzje.

Skoro mówimy o przyszłości, chciałbym skorzystać z okazji i zaproponować stworzenie czegoś w rodzaju klubu byłych członków Trybunału. Myślę, że dysponują oni wielkim potencjałem jako eksperci. Trybunał mógłby konsultować się z klubem w sprawie swojej strategii i kierunków rozwoju. Ponadto myślę, że Trybunał Obrachunkowy Unii Europejskiej powinien mieć swoich „ambasadorów" w państwach członkowskich oraz że byli członkowie są do pełnienia tej funkcji najlepiej przygotowani.

Na pożegnanie chciałbym życzyć Trybunałowi i jego pracownikom powodzenia w realizacji misji Trybunału. Moja osobista porada, którą chciałbym przekazać mojemu następcy, to aby pozostawać jak najbliżej zespołów kontrolnych i procedur kontroli. ■

Tadeusz Chrościcki

POLSKA GOSPODARKA W 2009 ROKU Z ELEMENTAMI PROGNOZY NA LATA 2010–2011

W 2009 r. sytuację gospodarczą w Polsce w znacznym stopniu determinowały procesy zachodzące w gospodarce światowej. Trwająca w 2008 r. i w I połowie 2009 r. globalna recesja doprowadziły do spowolnienia wzrostu gospodarczego naszego kraju. Spadek popytu zagranicznego głównych partnerów handlowych spowodował znaczne obniżenie polskiego eksportu. Jednoczesne pogorszenie koniunktury w kraju zahamowało popyt wewnętrzny i ograniczyło import. Z kwartału na kwartał malała dynamika konsumpcji oraz inwestycji, przy jednoczesnej znacznej redukcji poziomu zapasów. Zmniejszeniu tempa wzrostu gospodarczego towarzyszyło ograniczenie wykorzystania zdolności produkcyjnych, pogorszenie sytuacji finansowej przedsiębiorstw oraz zahamowanie popytu na pracę, skutkujące spadkiem zatrudnienia i wzrostem bezrobocia. Wpłynęło to z kolei na istotne obniżenie presji płacowej, a w wielu sektorach na spadek wynagrodzeń realnych. Wydatnie pogorszyła się nierównowaga budżetu państwa i sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego, a dług publiczny przekroczył pierwszy próg ostrożnościowy. Polska nie spełniała żadnego z pięciu kryteriów określonych traktatem z Maastricht.

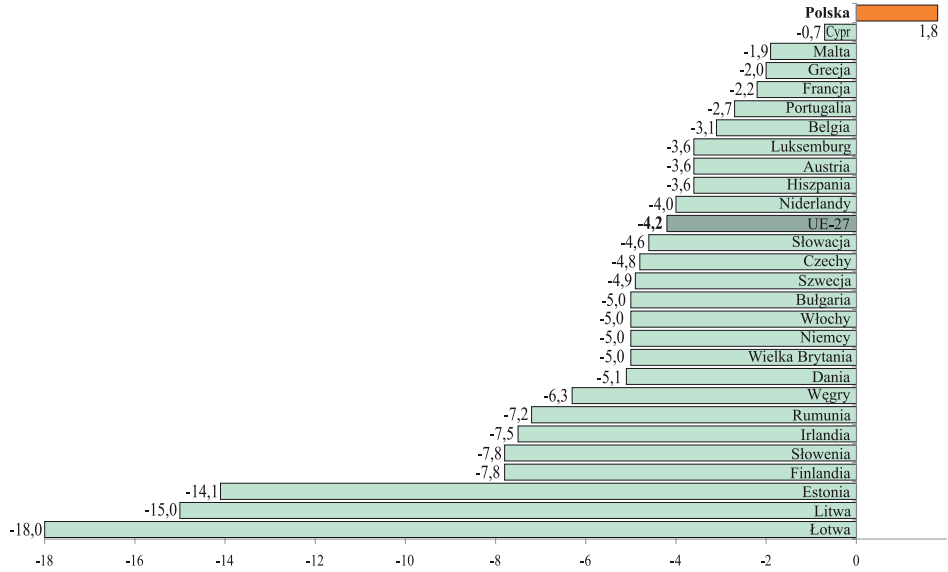
Do pozytywów należy zaliczyć to, że inflacja pozostawała pod kontrolą, chociaż przez większą część roku kształtowała się w pobliżu górnej granicy odchyleń od celu inflacyjnego NBP (3,5%). Zmniejszyła się też nierównowaga zewnętrzna kraju, wyrażająca się niskim deficytem obrotów towarowych i płatniczych z zagranicą. Nastąpiła zdecydowana poprawa sytuacji na Giełdzie Papierów Wartościowych i wzrosła wartość jednostek funduszy inwestycyjnych.

Otoczenie zewnętrzne[1]

Sytuacja gospodarcza Polski wyróżniała się korzystnie na tle innych krajów. O ile w 2009 r. ogólnoświatowy PKB zmniejszył się o 0,8%, a w Unii Europejskiej – głównym naszym rynku eksportowym – aż o 4,2%, to Polska, jako jedyny kraj członkowski, uzyskała wzrost gospodarczy (1,8%). Największe załamanie dynamiki PKB miało miejsce na Łotwie (spadek o 18%), Litwie (o 15 %) i w Estonii (o 14,1%) .

Rysunek 1

Tempo zmian PKB w krajach UE w 2009 r. (2008 r. = 100)



Źródło: Komisja Europejska.

Na Łotwie przeprowadzenie niezbędnych reform uniemożliwia brak porozumienia głównych sił politycznych kraju. Przeżywająca podobne problemy Litwa szuka finansowania na rynkach zagranicznych. Natomiast Estonia ma szanse utrzymać deficyt finansów publicznych na poziomie poniżej 3% PKB i zamierza przystąpić do strefy euro. Sytuacja pozostałych krajów regionu jest zróżnicowana. Na Węgrzech problemy z wysokim długiem publicznym, połączone z rosnącym zadłużeniem gospodarstw domowych, doprowadziły do utraty zaufa-

[1] Dane Komisji Europejskiej.

nia inwestorów zagranicznych, zmuszając tym samym kraj do starania się o pomoc z Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Do instytucji tej musiała także zwrócić się Rumunia, mająca kłopoty z zadłużeniem. Natomiast spadek PKB w Słowenii, Słowacji, i Czechach spowodowany był przede wszystkim silnym uzależnieniem od eksportu.

Dlaczego Polska uniknęła recesji?

Pomimo bardzo niekorzystnego otoczenia zewnętrznego, Polsce udało się uniknąć recesji, rozumianej jako spadek realnego PKB, trwający co najmniej dwa kwartały. Zadecydowały o tym głównie:

– Relatywnie mała otwartość gospodarki, mierzona między innymi udziałem handlu zagranicznego w PKB; udział ten (ok. 40%) był dużo niższy niż w innych krajach. Dzięki temu nasz kraj był mniej uzależniony od wahań koniunktury na głównych rynkach zbytu.

– Solidne podstawy popytu wewnętrznego, szczególnie konsumpcyjnego, który kształtowały przede wszystkim dochody, a nie „rozdęte" kredyty. Umiar w zaciąganiu pożyczek, zarówno przez gospodarstwa domowe, jak i przedsiębiorstwa, przy jednoczesnej rygorystycznej polityce kredytowej banków, uchronił nas od powstania „bańki kredytowej". W momencie wybuchu kryzysu Polska miała znacznie korzystniejsze wskaźniki zadłużenia w relacji do depozytów i kapitału własnego banków niż wiele krajów, a udział kredytów dla sektora niefinansowego wynosił niecałe 50% PKB[2], w porównaniu ze średnią w strefie euro na poziomie około 120%.

– Zróżnicowana struktura i mniej wyspecjalizowana oferta eksportowa, co pozwoliło uniknąć takiego załamania wymiany zagranicznej, jakiego doświadczyła np. Słowacja.

– Lepsza na ogół kondycja finansowa polskich banków i sprawniejsze działanie Komisji Nadzoru Finansowego, niż w innych krajach.

– Zmienny kurs walutowy, który amortyzował zewnętrzne wstrząsy.

– Duża elastyczność i zdolność adaptacyjna polskich przedsiębiorstw, zwłaszcza małych i średnich firm.

– Napływ znacznych kwot w ramach europejskich funduszy strukturalnych, a także Funduszu Spójności.

– Silne osłabienie kursu złotego w II połowie 2008 r. i na początku 2009 r., przyczyniające się do poprawy konkurencyjności polskich przedsiębiorstw.

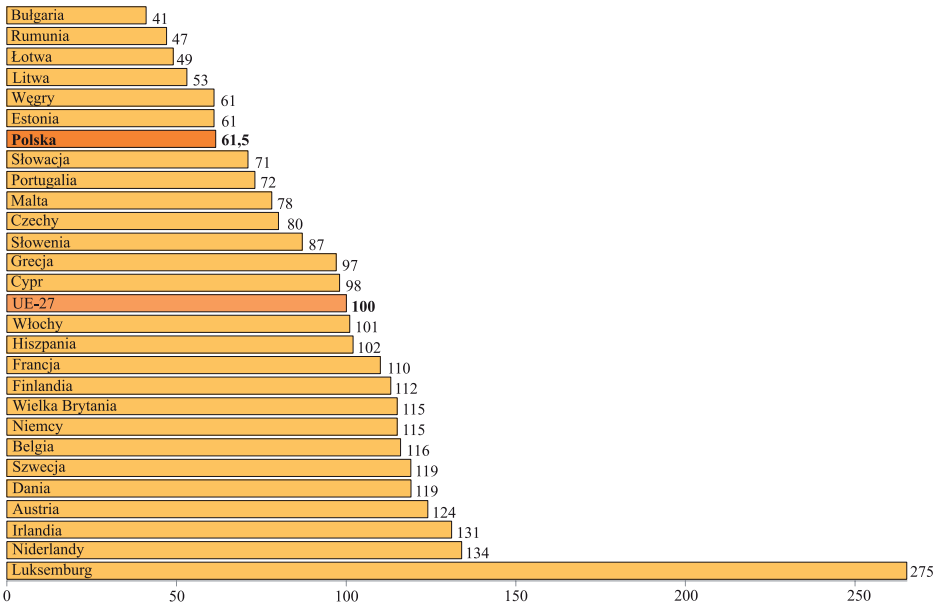
[2] Dane NBP.

Zmniejszamy dystans

Wszystkie te czynniki zdecydowały o tym, że 2009 r. był drugim z kolei rokiem szybkiego zmniejszania dystansu dzielącego nas od krajów UE. Lata 2008–2009 przyniosły nienotowany postęp w tym zakresie. O ile w 2007 r. PKB Polski przypadający na jednego mieszkańca, liczony siłą nabywczą walut, stanowił 54,4% średniego poziomu unijnego, to w 2008 r. wyniósł 56,4%, a w 2009 r. przekroczył 61%. Pod względem rozwoju gospodarczego i zamożności społeczeństwa wyprzedzamy już, nie jak dwa lata temu, tylko Rumunię i Bułgarię, ale też Litwę, Łotwę, Estonię i Węgry, a niewiele brakuje nam do Słowacji i Portugalii.

Rysunek 2

PKB na jednego mieszkańca według parytetu siły nabywczej (UE 27 = 100), 2009 r. - szacunek



Źródło: Komisja Europejska i szacunki autora.

Aktywność gospodarcza[3]

Chociaż Polska uniknęła recesji, aktywność gospodarcza kraju pozostawała przez cały rok na niskim poziomie. W porównaniu z analogicznym okresem 2008 r., wzrost PKB oscylował od 0,7% w I kwartale do 3,3% w IV kwartale, przy czym w ostatnich trzech miesiącach był to w dużej mierze efekt statystyczny, uzyskany głównie w związku z niską bazą odniesienia 2008 r., kiedy to ogólnoświatowy kryzys zaczął coraz bardziej negatywnie wpływać na gospodarkę polską. Podstawowym jej czynnikiem napędowym był w ubiegłym roku popyt konsumpcyjny. Mimo że spożycie indywidualne zwiększyło się tylko o 2,3%, wobec 5,7% w 2008 r., jego wkład we wzrost PKB wyniósł 1,4 pkt proc., co w kontekście negatywnych tendencji na rynku pracy należy uznać za wynik bardzo dobry. Istotny wpływ na dynamikę wzrostu miał też tak zwany eksport netto (saldo wymiany zagranicznej). Wprawdzie w związku z kryzysem wolumen światowego importu zmalał w ubiegłym roku o 12,3%, to spadek naszego eksportu był wyraźnie mniejszy niż importu, co w porównaniu z 2008 r. wpłynęło na trzykrotne zmniejszenie ujemnego salda wymiany handlowej. W rezultacie kontrybucja eksportu netto we wzrost PKB była dodatnia (plus 2,7 pkt proc.). Kontrybucja inwestycji pozostała neutralna, a zapasów – ujemna (minus 2,6 pkt proc.).

Poprawa salda wymiany handlowej była uwarunkowana:

– zdolnościami polskich firm do ekspansji na rynkach zagranicznych w sytuacji silnej dekoniunktury;

– strukturą polskiego handlu zagranicznego (udział dóbr konsumpcyjnych, bardziej odpornych na zmiany koniunktury, jest w naszym eksporcie znacząco wyższy niż w imporcie, w którym z kolei relatywnie większy jest udział dóbr inwestycyjnych, bardziej podatnych na wahania koniunkturalne);

– poprawą konkurencyjności cenowej polskich producentów w wyniku znacznego osłabienia złotego.

W handlu ze swym największym partnerem – Niemcami, nasz kraj uzyskał w ciągu ubiegłego roku nadwyżkę w wysokości ponad 1,6 mld euro, wobec 3,6 mld euro ujemnego salda w 2008 r. Co ciekawe, na drugim miejscu na liście największych dostawców towarów do Polski znalazły się Chiny, wyprzedzając po raz pierwszy w historii Rosję. Zapewne pozycja Chin w handlu z nami może być trwała, co jest jednym z pośrednich skutków światowego kryzysu. Klienci chętniej szukają towarów tańszych, a te masowo oferują dostawcy chińscy.

[3] Dane GUS.

Konsumpcja[4]

Osłabienie popytu konsumpcyjnego było w znacznym stopniu skutkiem ograniczenia dynamiki dochodów gospodarstw domowych. Wynikało to między innymi ze zmian na rynku pracy, związanych ze spadkiem tempa wzrostu gospodarczego. Po trwającym nieprzerwanie od 2005 r. wzroście, przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw w 2009 r. zmniejszyło się o 1,2%, a przeciętne nominalne wynagrodzenie wzrosło tylko o 4,4%. Uwzględniając średnią roczną inflację (3,5%) oznaczało to, że siła nabywcza funduszu wynagrodzeń zmalała o 0,4%, w stosunku do wzrostu o 10,7% w 2008 r. Nie bez znaczenia dla konsumpcji była też malejąca podaż kredytów przez banki komercyjne, które zaostrzyły kryteria ich przyznawania, zaś konsumenci bardziej ostrożnie zaciągali pożyczki wobec niepewności co do przyszłych dochodów oraz zatrudnienia.

Impulsem podtrzymującym spożycie przez kolejny już rok stała się natomiast waloryzacja rent i emerytur, oparta na wskaźniku inflacji powiększonym o 20% realnego przyrostu płac w gospodarce narodowej. W 2009 r. siła nabywcza funduszu emerytur i rent wzrosła o 5,1%; w 2008 r. o 4,8% .

Osłabienie popytu konsumpcyjnego znalazło odzwierciedlenie w spadku dynamiki sprzedaży detalicznej, która – w cenach stałych – była tylko o 2,7% wyższa niż w 2008 r., wobec 9,9% wzrostu rok wcześniej.

Na tym tle zaskoczeniem może być wzrost o 81,2 mld zł (o 13,5%) zasobów finansowych gospodarstw domowych. Wiązało to się jednak głównie ze zdecydowaną poprawą sytuacji na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie, na której indeksy wzrosły w ubiegłym roku o 47%. Zwiększyły się w związku z tym zasoby finansowe tych gospodarstw, które bezpośrednio i pośrednio (za pośrednictwem funduszy inwestycyjnych, ubezpieczeniowych funduszy kapitałowych oraz funduszy emerytalnych) były posiadaczami akcji. Wzrost aktywów miał miejsce mimo silnej deprecjacji złotego, który w relacji do euro stracił na wartości 23%, a do dolara 29%.

Poprawa na giełdzie wpłynęła nie tylko na poziom, ale i na strukturę oraz alokację aktywów finansowych gospodarstw domowych. Przyrostowi środków w funduszach inwestycyjnych, akcjach i złotowych lokatach bankowych towarzyszyła stagnacja zaangażowania w depozytach walutowych. W ciągu roku aktywa funduszy inwestycyjnych, znajdujące się w gestii osób prywatnych, wzrosły o 16,6 mld zł (o 27 %), wartość akcji o 14,9 mld zł (o 53%), a depozyty złotowe o 51 mld zł (o 17%).

[4] Dane GUS.

Załamanie procesów inwestycyjnych

Słabą stroną wzrostu gospodarczego, mogącą podważyć jego trwałość, było załamanie procesów inwestycyjnych. Większość firm dokonała rewizji programów rozwojowych i biznesplanów na najbliższy okres oraz opóźniła decyzje o rozpoczęciu nowych przedsięwzięć. Zauważalna przy tym była zmiana celu, na jaki zaciągano w bankach nowe zobowiązania. Coraz większego znaczenia nabierało finansowanie bieżącej działalności i rosnących zapasów produkcji gotowej, a nie pozyskiwanie środków finansowych na nowe cele, chociaż trzeba pamiętać, że większość inwestycji w Polsce jest finansowana ze środków własnych przedsiębiorstw.

W 2009 r. polskie przedsiębiorstwa przeznaczyły na działalność prorozwojową o 0,8% środków mniej niż w 2008 r., a stopa inwestycji – czyli relacja nakładów brutto na środki trwałe do PKB – zmalała w ciągu roku z 22,3% do 21,1%[5].

Niekorzystnym symptomem był spadek o 18,8% wartości kosztorysowej inwestycji nowo rozpoczynanych, w tym w przetwórstwie przemysłowym aż o 45%, a w handlu o 38,5%. Kolejny już rok malał napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Osiągnęły one wartość 8,4 mld euro[6], podczas gdy rok wcześniej 11,6 mld euro, a przed dwoma laty 12,2 mld euro. Pozytywnym natomiast symptomem, dobrze rokującym na przyszłość, jest zmiana postrzegania Polski przez inwestorów zagranicznych. W ostatnich miesiącach przestali oni traktować region Europy Środkowo-Wschodniej jako homogeniczną całość, dostrzegając znacznie zdrowsze podstawy polskiej gospodarki.

Polityka monetarna[7]

W reakcji na znaczne obniżenie aktywności gospodarczej i pogorszenie perspektyw jej poprawy NBP istotnie złagodził politykę pieniężną. Od listopada 2008 r. do czerwca 2009 r. Rada Polityki Pieniężnej sześciokrotnie podjęła decyzję o obniżeniu podstawowych stóp procentowych – łącznie o 2,5 pkt proc., w tym stopy referencyjnej z 6% do 3,5%, tj. do historycznie najniższego jej poziomu. Ponadto, w maju 2009 r. Rada zmniejszyła stopę rezerw obowiązkowych z 3,5% do 3%.

Znaczna redukcja stóp procentowych NBP skutkowała spadkiem stóp rynkowych. WIBOR 3M, stanowiący stawkę referencyjną dla znacznej czę-

[5] Dane GUS.
[6] Dane NBP.
[7] Dane NBP.

ści umów kredytowych, obniżył się z poziomu 6,75% w listopadzie 2008 r. do 4,26% w grudniu 2009 r., co sprzyjało redukcji oprocentowania już zaciągniętych i nowo udzielonych kredytów. Ponadto, obniżenie obsługi kredytów przeciwdziałało zbyt szybkiemu przyrostowi nieregularnych zobowiązań, zwiększając stabilność systemu finansowego.

Mimo tych działań, akcja kredytowa banków wyraźnie zmalała, co ograniczyło wydatki inwestycyjne podmiotów gospodarczych i konsumpcyjne gospodarstw domowych. Kwota kredytów udzielonych przedsiębiorstwom spadła o 3,5%, wobec wzrostu o ponad 25% w 2008 r., a tempo wzrostu kredytów dla gospodarstw domowych zmniejszyło się do 11,8%, podczas gdy rok wcześniej przekraczało 35%. W rezultacie skala zadłużenia sektora niefinansowego w relacji do PKB (52%) była w 2009 r. o prawie połowę niższa niż średnio w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, a wartość udzielonych kredytów tylko nieznacznie przewyższyła wartość przyjętych depozytów, podczas gdy na przykład w krajach bałtyckich była dwukrotnie większa.

Procesy inflacyjne[8]

W 2009 r. znacznemu obniżeniu dynamiki wzrostu gospodarczego towarzyszyła przyspieszona inflacja, która w grudniu osiągnęła górną granicę odchyleń od celu inflacyjnego, określonego decyzją NBP (3,5%) i – z wyjątkiem Węgier i Rumunii – była najwyższa wśród krajów UE.

Średni roczny poziom cen towarów i usług konsumpcyjnych także był o 3,5% wyższy niż przed rokiem, wobec 4,2% wzrostu w 2008 r. Proinflacyjnie oddziaływały przede wszystkim decyzje o podwyżkach cen regulowanych, w tym energii elektrycznej i cieplnej dla gospodarstw domowych, usług związanych z użytkowaniem mieszkania, a także wyrobów tytoniowych i alkoholowych – znaczny wzrost stawek podatku akcyzowego. Do podwyższenia inflacji przyczyniły się również wahania cen surowców i paliw na rynkach światowych, a także drożejące – szczególnie w I połowie roku – artykuły żywnościowe. W wypadku tych ostatnich czynnikami decydującymi była, z jednej strony, ograniczona krajowa podaż niektórych produktów – głównie mięsa (największy od początku okresu transformacji spadek pogłowia trzody chlewnej), z drugiej zaś – drogi, na skutek deprecjacji złotego, import żywności. Antyinflacyjnie natomiast wpływały: wzrastająca konkurencja na rynku, słabnąca presja płacowa, spadek dynamiki kredytów konsumpcyjnych.

[8] Dane GUS.

Sytuacja na rynku pracy[9]

Spadek aktywności gospodarczej coraz wyraźniej wpływał na sytuację na rynku pracy, lecz obraz zachodzących zmian nie był jednoznaczny. Występowały jednocześnie tendencje negatywne i pozytywne. Z jednej strony, w wielu sektorach gospodarki spadała liczba pracujących i zwiększało się bezrobocie, z drugiej zaś – poprawiał się współczynnik aktywności zawodowej i znacząco zmniejszył odsetek długotrwale bezrobotnych. Utworzono mniej niż przed rokiem nowych miejsc pracy, ale nie wydłużył się czas jej poszukiwania.

W 2009 r. zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw było o 1,2% niższe niż w 2008 r., a największy spadek notowano w przetwórstwie przemysłowym (6,7%), w tym szczególnie w przedsiębiorstwach produkujących odzież (15%), wyroby tekstylne, skóry i wyroby skórzane oraz w przemyśle samochodowym i okrętowym (13%), a także w przemyśle drzewnym i elektronicznym (11%). Wzrosło natomiast zatrudnienie w budownictwie (o 5,3%), handlu (o 2,9%), transporcie i gospodarce magazynowej (o 0,7%).

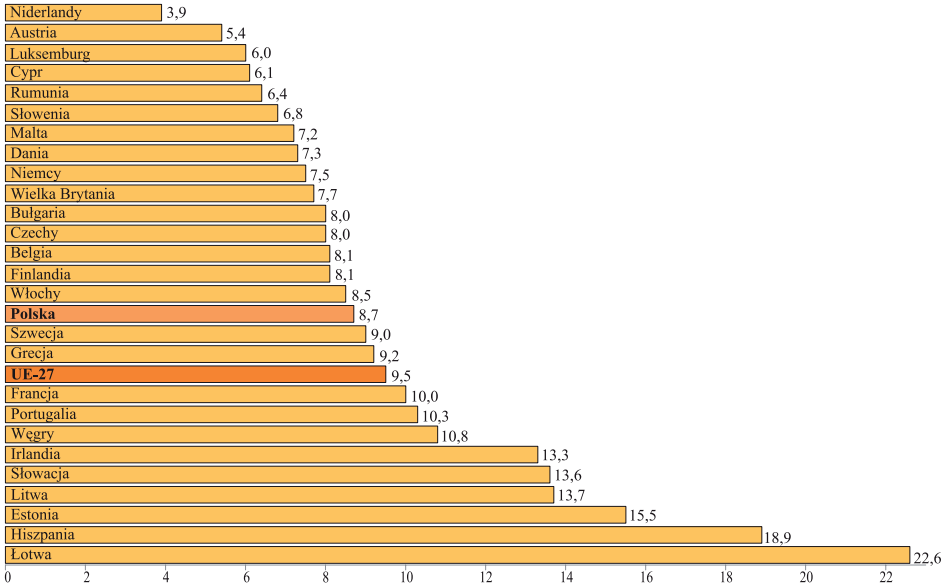
W końcu grudnia liczba bezrobotnych wyniosła 1,9 mln i w ciągu całego roku wzrosła prawie o 420 tys., a stopa rejestrowanego bezrobocia osiągnęła 11,9%, wobec 9,5% rok wcześniej. W przekroju regionalnym nie zmienili się „liderzy" bezrobocia. Tak jak w poprzednich latach, były to województwa: warmińsko-mazurskie (stopa bezrobocia 20,2%), a także zachodniopomorskie, lubuskie, kujawsko-pomorskie, podkarpackie (stopa bezrobocia w granicach 16,5% – 15,5%). Najniższą stopą bezrobocia charakteryzowały się województwa: mazowieckie (9%), wielkopolskie (9,1%), śląskie (9,2%).

Ujemną cechą rynku pracy pozostał bardzo wysoki odsetek osób zatrudnionych na czas określony. W IV kwartale 2009 r. wynosił 27% i był prawie dwukrotnie większy niż w krajach Unii Europejskiej. Podjęcie się tego rodzaju pracy było częściej rezultatem konieczności, a nie wyboru (niemożność znalezienia pracy na stałe). W odróżnieniu od umów na czas określony, zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy było w Polsce rozpowszechnione znacznie słabiej niż w innych, lepiej rozwiniętych krajach unijnych. Podczas gdy średni odsetek tak zatrudnionych wynosił w państwach UE-15 ponad 20% (liderem pod tym względem była Holandia, gdzie ponad 45% ogółu pracujących jest zatrudnionych w niepełnym wymiarze pracy), to w Polsce w IV kwartale 2009 r. sięgnął zaledwie 8,2%. Oznaczało to, że osoby, które z różnych względów nie mogły poświęcić całego dnia na pracę, zamiast ograniczać czas pracy – często w ogóle rezygnowały z aktywności zawodowej.

[9] Dane GUS.

Rysunek 3

Zharmonizowana stopa bezrobocia w 27 krajach UE w końcu 2009 r.



Źródło: Komisja Europejska i szacunki autora.

Kryzys na rynku pracy najbardziej dotknął przede wszystkim pracowników niewykwalifikowanych, o niskiej wydajności, których łatwo można pozyskać jeśli koniunktura się poprawi. Duży wzrost bezrobocia wystąpił też wśród osób młodych, o niewielkim stażu pracy, a także z wykształceniem podstawowym, zatrudnionych na czas określony.

Pogorszenie sytuacji na rynku pracy było w Polsce, w porównaniu z innymi krajami UE, zdecydowanie mniejsze. W końcu ubiegłego roku zharmonizowana stopa bezrobocia wzrosła w naszym kraju do 8,7%, podczas gdy w UE-27 do 9,5%, w tym na Łotwie zbliżyła się do 23%, a w Hiszpanii do 19%.

Sytuacja finansów publicznych[10]

Dla oceny naszej gospodarki i jej perspektyw rozwojowych istotne znaczenie ma stan finansów publicznych, uwzględniający poza sektorem instytucji rządo-

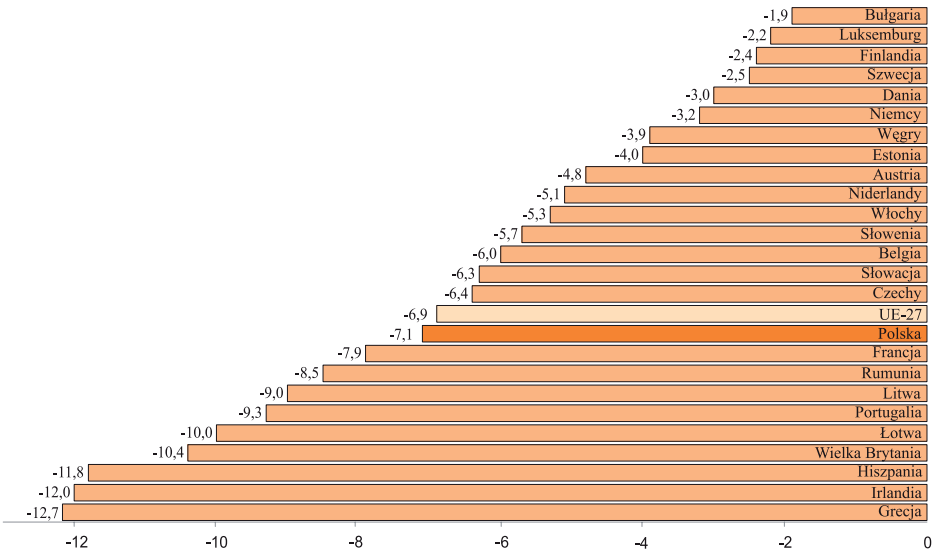
[10] Dane Ministerstwa Finansów.

wych także jednostki samorządu terytorialnego i fundusze celowe. Budzi on poważne obawy. Już w 2008 r. deficyt finansów publicznych zwiększył się znacznie w porównaniu z 2007 r. i stanowił 3,6% PKB, przekraczając tym samym wartość referencyjną, zapisaną w traktacie z Maastricht (3% PKB). W 2009 r. sytuacja wyraźnie się pogorszyła i nie można tego sprowadzać wyłącznie do dekoniunktury. Deficyt budżetu państwa wyniósł 23,8 mld zł, ale dziura w całym bilansie sektora finansów publicznych była dużo większa – przekroczyła 95 mld zł, co stanowiło w relacji do PKB 7,1%. Większe deficyty wśród krajów Europy Środkowej i Wschodniej zanotowały tylko Litwa, Łotwa i Rumunia, a w Europie Zachodniej Wielka Brytania, Grecja, Irlandia i Hiszpania. Są tam one jednak w dużej mierze skutkiem aktywnej polityki antykryzysowej, podczas gdy w Polsce deficyt jest niezamierzony, wymyka się spod kontroli i jest konsekwencją zaniechania reform w okresie dobrej koniunktury.

Z rysunku 4 wynika, że w ubiegłym roku żadne z państw UE nie miało nadwyżki w finansach publicznych, a tylko pięć (Finlandia, Szwecja, Luksemburg, Dania i Bułgaria) mogło się pochwalić deficytem nieprzekraczającym 3% PKB.

Rysunek 4

Relacja deficytu finansów publicznych do PKB w krajach UE w 2009 r.



Źródło: Komisja Europejska i szacunki autora.

W Polsce na sytuację budżetu państwa w 2009 r. negatywnie wpływały zarówno skutki polityki fiskalnej lat poprzednich, jak i osłabienie tempa wzrostu gospodarczego.

W 2006 r. podjęto trzy decyzje ograniczające dochody finansów publicznych: zredukowano do 18% i 32% stawki progresywne w podatku dochodowym od osób fizycznych; wprowadzono ulgi prorodzinne; obniżono składkę na ubezpieczenia rentowe z 13% do 6%. Konsekwencje tych decyzji dla budżetu w 2009 r. można szacować na ponad 20 mld zł.

Z tytułu podatku dochodowego od firm do kasy państwa wpłynęło o 3 mld zł mniej niż przed rokiem, z podatku od dochodów osobistych o 2,7 mld zł, a z VAT o 2,8 mld zł. Wzrosły natomiast o 17 mld zł środki pochodzące z Unii Europejskiej. Wydatki determinował – podobnie jak uprzednio – bardzo duży (około 74%), a przy tym rosnący, udział tak zwanych wydatków sztywnych, których restrukturyzacja i redukcja wymagają zmian ustawowych lub naruszenia praw nabytych niektórych grup społecznych. Jedną z głównych pozycji tych wydatków są koszty obsługi długu publicznego. W ubiegłym roku spłaty rat kapitałowych i odsetek od długu krajowego i zagranicznego wyniosły 32,2 mld zł i stanowiły 11,8 % ogółu wydatków budżetu państwa. Gdyby nie konieczność tych spłat, wystąpiłaby nadwyżka dochodów nad wydatkami w wysokości około 8,4 mld zł, a nie deficyt.

Łączne dochody budżetu państwa wyniosły 274,4 mld zł, zaś wydatki 298,2 mld zł.

Podobnie jak w latach poprzednich, obraz budżetu był zniekształcony nieujęciem kosztów reformy emerytalnej w rachunku deficytu, a praktycznie środków przeznaczonych dla ZUS na refundację ubytku składek odprowadzanych do Otwartych Funduszy Emerytalnych. W ubiegłym roku środki te wyniosły ponad 22 mld zł, a deficyt je uwzględniający, czego wymagają przepisy unijne, przekroczył 46 mld zł.

Biorąc pod uwagę prognozowane szybkie powiększanie się deficytu w najbliższych latach oraz wzrost długu publicznego, Komisja Europejska, a ściślej Rada ECOFIN, w lipcu 2009 r. ponownie objęła Polskę procedurą nadmiernego deficytu.

W 2009 r. – na skutek opóźnienia procesów prywatyzacyjnych, piąty rok z rzędu przychody z prywatyzacji zrealizowano na bardzo niskim poziomie. W konsekwencji potrzeby pożyczkowe państwa musiały zostać pokryte emisją papierów skarbowych, co miało istotny wpływ na przyspieszenie narastania długu publicznego, który w końcu roku osiągnął 690 mld zł, zwiększając się w ciągu dwunastu miesięcy o ponad 92 mld zł, wobec 70,4 mld zł wzrostu w 2008 r. i 21,1 mld zł w 2007 r. Relacja długu publicznego do PKB wyniosła 51% i przekroczyła tym samym pierwszy z ustawowych progów ostrożnościowych (50%).

Hipotezy rozwoju polskiej gospodarki w latach 2010–2011

Priorytetem polskiej gospodarki w najbliższych latach jest przełamanie tendencji stagnacyjnych oraz zahamowanie wzrostu deficytu budżetowego i narastania długu publicznego.

Jednym z podstawowych zagrożeń ożywienia gospodarczego w naszym kraju pozostaje rozwój sytuacji w skali ogólnoświatowej. Utrzymują się bowiem różne rodzaje ryzyka, a ich nieprzełamanie zagraża trwałemu, przyspieszonemu wzrostowi gospodarczemu w świecie. Dużo będzie zależało od efektywności wprowadzania pakietów stymulacyjnych, zmniejszania istniejącej w wielu krajach nierównowagi makroekonomicznej oraz działań ograniczających presję inflacyjną, wywołaną jednoczesnym poluzowaniem polityki fiskalnej i monetarnej na niespotykaną dotychczas skalę.

Szereg czynników wskazuje, że w latach 2010–2011 ożywienie koniunktury w gospodarce światowej, w tym w krajach Unii Europejskiej, będzie umiarkowane. Realna jest obawa, że wzrost gospodarczy w państwach najsilniej dotkniętych kryzysem może być w kolejnych latach znacząco niższy od notowanego przed jego wybuchem. Popyt wewnętrzny będą tam hamowały niekorzystne perspektywy dla działalności inwestycyjnej przedsiębiorstw, związane między innymi z wysokim poziomem wolnych mocy wytwórczych, zmniejszeniem zyskowności funkcjonowania i utrudnionym dostępem do finansowania zewnętrznego oraz rosnące bezrobocie i spadek wynagrodzeń realnych, a w rezultacie niska dynamika dochodów dyspozycyjnych i wydatków ludności. Zaostrzenie polityki pieniężnej przyniesie negatywne skutki w sferze realnej oraz spotęgowanie kosztów finansowania długu publicznego, którego wzrost dotknie większość krajów.

Konsekwencją bardzo powolnej odbudowy popytu wewnętrznego największych partnerów handlowych Polski oraz umacniania się od II półrocza 2010 r. kursu złotego, a więc pogorszenia cenowej konkurencyjności dóbr krajowych, będzie osłabienie dynamiki naszego eksportu. Jednocześnie wzrastający szybciej import przyczyni się do ujemnej kontrybucji eksportu netto we wzrost PKB, co znajdzie wyraz w pogorszeniu relacji deficytu na rachunku obrotów bieżących do PKB z 1,6% w 2009 r. do ponad 2 % w 2010 r., z wyraźną tendencją dalszego wzrostu w latach następnych. Deficyt ten jednak będzie w całości finansowany napływem kapitału długookresowego, to jest bezpośrednimi inwestycjami zagranicznymi i środkami klasyfikowanymi na rachunku kapitałowym (głównie europejskimi funduszami strukturalnymi).

Wzrost gospodarczy Polski będzie podtrzymywany przez konsumpcję sektora prywatnego i publicznego oraz inwestycje publiczne. W 2010 r. nastąpi jednak dalsze ograniczenie dynamiki spożycia, które przekroczy poziom 2009 r. tylko

o 1,8%. Czynnikiem decydującym o kształtowaniu się popytu konsumpcyjnego pozostanie sytuacja na rynku pracy, wyrażająca się zarówno spadkiem zatrudnienia, jak i stagnacją realnych wynagrodzeń w gospodarce narodowej. Istotne znaczenie może też mieć mniejsza dostępność kredytu konsumpcyjnego. Dopiero następne lata, pomimo zwiększającej się inflacji, mogą przynieść poprawę realnych dochodów ludności i zaufania konsumentów.

Podstawowym uwarunkowaniem, negatywnie oddziałującym na aktywność inwestycyjną, będzie duża ostrożność przedsiębiorców w ocenie perspektyw zbytu produkcji na rynku krajowym i zagranicznym, a w rezultacie dalszy spadek inwestycji prywatnych. W kierunku spowolnienia działalności prorozwojowej oddziaływać będzie również zaostrzenie warunków kredytowych przez banki. W przeciwieństwie do inwestycji prywatnych, oczekuje się wysokiej dynamiki inwestycji publicznych, szczególnie związanych z budową infrastruktury drogowej, finansowanej z funduszy strukturalnych pochodzących z Unii Europejskiej. Biorąc pod uwagę powyższe uwarunkowania, można przewidywać, że tempo zmian nakładów brutto na środki trwałe będzie dodatnie, ale wyniesie tylko 1%.

Dynamice PKB powinna sprzyjać odbudowa zapasów. Załamanie popytu krajowego i zagranicznego spowodowało bowiem wyraźną redukcję zapasów do poziomu, który może okazać się niewystarczający w obliczu zwiększonych zamówień.

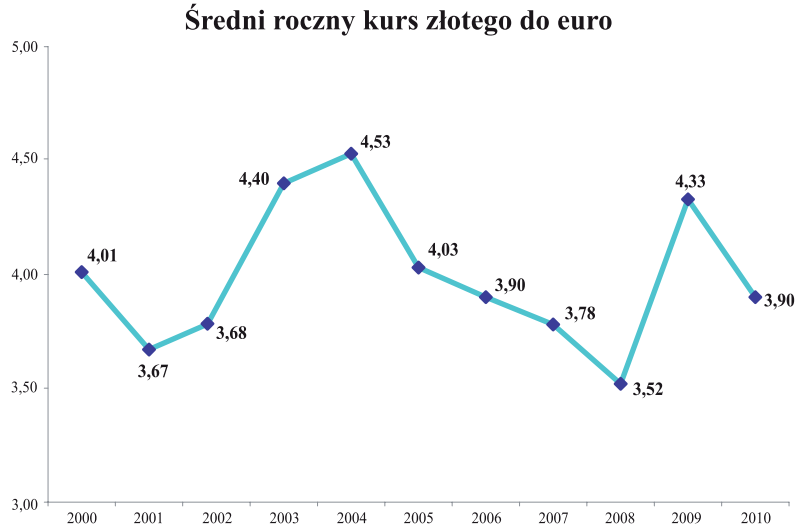
Mimo przewagi negatywnych sprzężeń tłumiących popyt, oczekuje się, że w 2010 r. wzrost PKB przekroczy wyraźnie 2% i będzie wyższy od uzyskanego w 2009 r., a Polska pozostanie jednym z nielicznych krajów, w których osłabienie aktywności gospodarczej w wyniku ogólnoświatowego kryzysu było najmniejsze. Pozwoli to na dalsze zmniejszenie dystansu dzielącego nas od krajów Unii Europejskiej.

W 2010 r. można oczekiwać obniżenia inflacji do około 3%, do czego przyczyni się niska presja popytowa, umacnianie się złotego oraz wysoka podaż produktów rolnych, związana z dobrymi, ubiegłorocznym zbiorami. Obniżenie to może być jednak krótkotrwale, w związku z dużym ryzykiem wzrostu cen regulowanych i podatków pośrednich, a także z ograniczeniem możliwości dalszej redukcji kosztów pracy przez przedsiębiorstwa.

Wobec przewidywanego spadku dynamiki cen poniżej górnej granicy celu inflacyjnego oraz powolnego ożywienia gospodarczego, Rada Polityki Pieniężnej może w ciągu roku nie podjąć decyzji o zmianie podstawowych stóp procentowych.

Po znacznym osłabieniu złotego, polska waluta w 2010 r. będzie się stopniowo umacniać i osiągnie średnio w roku 3,90 zł za 1 euro, a jej aprecjację wesprą: stabilny wzrost gospodarczy, rosnący napływ inwestycji zagranicznych, bezpieczne wskaźniki równowagi zewnętrznej (między innymi nadal korzystne kształtowanie

Rysunek 5



Źródło: NBP i szacunek autora.

się deficytu obrotów bieżących w relacji do PKB i rezerw dewizowych do importu oraz niski stopień zadłużenia krótkoterminowego, w tym duży udział kredytów handlowych i zobowiązań wobec partnerów powiązanych kapitałowo, co ogranicza ryzyko związane z finansowaniem zobowiązań zagranicznych rezydentów).

Na skutek niewielkiego ożywienia aktywności gospodarczej popyt na pracę pozostanie niski, a jednocześnie wzrośnie liczba osób aktywnych zawodowo, co w tych warunkach może być zaskoczeniem. Będzie to wynikać głównie z dużej liczby ludności w wieku produkcyjnym oraz ograniczenia skali emigracji zarobkowej, w związku z relatywnie korzystniejszą sytuacją gospodarczą w Polsce niż w innych krajach Unii Europejskiej i Stanach Zjednoczonych. Dodatkowo na wzrost aktywności ekonomicznej osób starszych wpłynie wprowadzone w 2009 r. ograniczenie zawodów uprawniających do wcześniejszych emerytur oraz ułatwienia w łączeniu pracy zawodowej z jednoczesnym pobieraniem świadczeń emerytalnych. Szacuje się, że w końcu 2010 r. stopa bezrobocia rejestrowanego nieznacznie przekroczy 11%, a współczynnik aktywności zawodowej ludności wzrośnie do 56% (w IV kwartale 2009 r. – 55,1%).

Ważnym czynnikiem, wpływającym na przebieg procesów makroekonomicznych, pozostanie bardzo trudna sytuacja sektora finansów publicznych. Spowolnienie gospodarcze i załamanie na rynku pracy istotnie obniżą dynamikę wpływów podatkowych i parapodatkowych, podwyższając jednocześnie wydatki socjalne.

PODSTAWOWE WSKAŹNIKI SYTUACJI GOSPODARCZEJ W LATACH 2001–2011

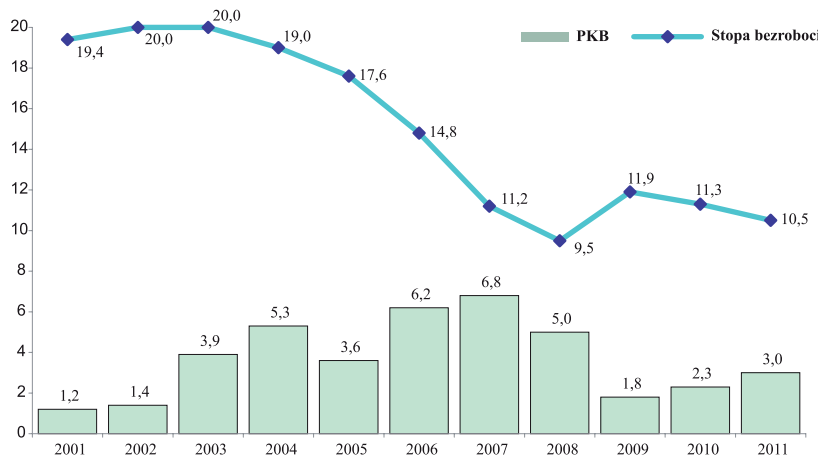
Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	Wykonanie									Prognoza	
	Dynamika, rok poprzedni = 100										
Produkt krajowy brutto (ceny stałe)	101,2	101,4	103,9	105,3	103,6	106,2	106,8	105,0	101,8	102,3	103,0
Produkcja sprzedana przemysłu (ceny stałe)	100,6	101,1	108,3	112,6	103,7	111,2	109,5	103,3	96,5	108,5	105,5
Produkcja budowlano-montażowa (ceny stałe)	93,6	99,7	100,9	93,0	101,5	113,7	117,4	110,0	103,0	106,0	107,5
Globalna produkcja rolnicza (ceny stałe)	105,8	98,1	99,2	107,5	95,7	98,8	105,9	103,1	102,8	95,0	102,5
Nakłady inwestycyjne (ceny stałe)	90,5	90,0	100,6	106,5	107,7	116,8	120,4	108,7	88,1	95,0	107,5
Eksport towarów (euro) – płatniczo	119,3	106,0	109,1	122,3	117,8	120,4	113,4	114,2	82,4	110,0	110,0
Import towarów (euro) – płatniczo	105,2	103,5	103,3	119,5	113,4	124,0	119,7	117,2	74,4	108,0	113,0
Ceny towarów i usług konsumpcyjnych											
– średnie roczne	105,5	101,9	100,8	103,5	102,1	101,0	102,5	104,2	103,5	103,0	102,9
– XII w relacji do XII	103,6	100,8	101,7	104,4	100,7	101,4	104,0	103,3	103,5	102,8	103,0
Przeciętne realne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw	101,6	101,5	102,0	100,8	101,2	104,2	106,7	105,9	101,1	100,6	101,6
w %											
Stopa bezrobocia (31 XII)	19,4	20,0	20,0	19,0	17,6	14,8	11,2	9,5	11,9	11,3	10,5
Saldo rachunku bieżącego; % PKB	-3,1	-2,8	-2,5	-4,0	-1,2	-2,7	-4,7	-5,1	-1,6	-2,3	-2,8
Wynik sektora finansów publicznych; % PKB	-5,1	-5,0	-6,3	-5,7	-4,1	-3,6	1,9	-3,6	-7,1	-7,5	-6,5
Dług publiczny; % PKB	38,8	43,6	48,4	46,7	47,5	47,8	44,8	47,0	51,0	54,8	59,5

Źródło: Dane Głównego Urzędu Statystycznego, Narodowego Banku Polskiego, Ministerstwa Finansów. Prognozę opracowano na podstawie szacunków własnych z uwzględnieniem przewidywań Komisji Europejskiej oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

Towarzyszyć temu będą wspomniane wcześniej konsekwencje zmian o charakterze systemowym. W rezultacie, w 2010 r. deficyt tego sektora ukształtuje się na poziomie 7,5% PKB, a dług publiczny zbliży się do drugiego progu ostrożnościowego (55%). W tej sytuacji rząd opracował program konsolidacji sektora finansów publicznych, którego głównym celem jest jak najszybsze przygotowanie i wprowadzenie w życie niezbędnych reform, zmierzających przede wszystkim do zmniejszenia nierównowagi fiskalnej, a następnie stworzenia warunków do zwiększenia efektywności i poprawy struktury wydatków publicznych. Pozwoli to na obniżenie w 2012 r. deficytu sektora do 3% PKB, co umożliwi uwolnienie Polski od procedury nadmiernego deficytu, a tym samym spełnienie przez nasz kraj kryterium fiskalnego, będącego jednym z warunków członkostwa w strefie euro. Główną me-

Rysunek 6

Produkt krajowy brutto i stopa bezrobocia rejestrowanego w Polsce



Źródło: GUS, prognoza autora.

todą osiągnięcia tego celu jest wprowadzenie reguły wydatkowej, ograniczającej wzrost wydatków o charakterze uznaniowym (elastycznych), a więc niewynikających z uregulowań prawnych. Wydatki te nie będą mogły rosnąć szybciej niż o 1% ponad poziom inflacji. Gdy deficyt spadnie poniżej 3% PKB, obowiązywać będzie reguła budżetowa umożliwiająca szybszy wzrost wydatków, ale dynamika ich nie będzie mogła przekraczać średniego rocznego wzrostu gospodarczego z ostatnich pięciu lat poprzedzających rok budżetowy.

Tadeusz Chrościcki
ekspert w dziedzinie makroekonomii

Ewa Przeszło
Rafał Blicharz

PODSTAWY I ZNACZENIE MIĘDZYNARODOWEGO PRAWA ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

Ogólna charakterystyka międzynarodowego prawa zamówień publicznych

W doktrynie prawa nie wyodrębnia się międzynarodowego prawa zamówień publicznych jako osobnej dyscypliny prawa. Można raczej znaleźć omówienie dotyczące unijnego prawa zamówień publicznych jako istotnej części prawodawstwa Unii Europejskiej, mającego wpływ na ustawodawstwo polskie. W artykule zaproponowano użycie pojęcia międzynarodowe prawo zamówień publicznych, obejmując nim normy dotyczące zamówień publicznych na tle prawa międzynarodowego. Oczywiście, nie sposób omówić wszystkie rozwiązania prawne, dlatego też autorzy zaproponowali wskazanie najważniejszych regulacji nie tylko z zakresu prawa unijnego, ale także szersze spojrzenie na zamówienia i niektóre istotne rozwiązania zarówno organizacji międzynarodowych o zasięgu powszechnym, jak i organizacji gospodarczych.

Zamówienia publiczne są częścią działalności, która ściśle wiąże się z polityką finansową państwa. Państwo dąży do nabycia dóbr lub usług w celu realizacji funkcji publicznej, jaką jest wykonywanie racjonalnej gospodarki. Zamówienia często traktowane są jako forma interwencjonizmu państwa, jako instrument do realizacji określonych zadań społeczno-gospodarczych. Zjawisko to występuje dość powszechnie, jednak realizując swoje cele, państwo pozostaje jednocześnie w sprzeczności z ponadnarodowymi systemami zamówień publicznych, głównie z zasadą równości[1]. Jest to problem, który nie tylko wymaga zauwa-

[1] A. Sołtysińska: *Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej*, Zakamycze, 2004, s. 40.

żenia, ale który mimo wszystko wpływa na kształt polityki danego kraju w zakresie zamówień publicznych. W każdym państwie największym inwestorem, a jednocześnie nabywcą inwestycji, towarów lub usług jest państwo, dlatego też realizacja jego zadań przez dysponowanie środkami publicznymi musi odbywać się zgodnie z określonymi regułami.

Najszerzej zamówienia publiczne określane są jako zakup dóbr i usług dokonywany przez państwo i inne podmioty publiczne. Dotyczą one robót budowlanych, dostaw lub usług, zawieranych w formie umowy pomiędzy podmiotem dysponującym środkami publicznymi (zamawiający) a realizatorem (wykonawcą, dostawcą, oferentem), którego oferta może zostać uznana za najkorzystniejszą, jeżeli spełni on wymagania określonej procedury udzielania zamówień publicznych.

Podstawową regulacją z zakresu zamówień publicznych na niwie prawa europejskiego jest Traktat rzymski z 25 marca 1957 r., ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, którego celem było utworzenie rynku wewnętrznego obejmującego obszar bez granic, zapewniającego przepływ towarów, osób, usług i kapitału. Mając na względzie zmiany w liczbie członków – państw Unii Europejskiej oraz potrzebę zmian instytucjonalnych, które wzmocniłyby Unię na arenie międzynarodowej, 13 grudnia 2007 r. podpisano Traktat lizboński[2], który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. Zgodnie z art. 1 akapit 3 Traktatu Unii Europejskiej, podstawę Unii stanowią: Traktat o Unii Europejskiej (TUE) i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE). Zgodnie z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – Wspólnota Europejska przestaje istnieć, a jej następcą prawnym jest Unia Europejska. Po ostatnich zmianach i przyjęciu Traktatu lizbońskiego nadal celem Unii będzie spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna. „Unia przejmuje środki ustanowienia lub zapewnienia funkcjonowania rynku wewnętrznego zgodnie z odpowiednimi postanowieniami traktatów" (art. 26 ust. 1 TfUE). Według art. 26 ust. 2 TfUE, „rynek wewnętrzny obejmuje obszar bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług, kapitału, zgodnie z postanowieniami traktatów".

Traktat o Unii jest prawem ponadnarodowym, co oznacza, że nie tylko stosowany jest przez państwa członkowskie, ale ma także pierwszeństwo przed prawem wewnętrznym, krajowym. Prawo wspólnotowe jest prawem regulującym przede wszystkim stosunki pomiędzy państwami, ale także może oddziaływać na prawa jednostki[3]. Uregulowania unijne w zakresie zamówień publicz-

[2] DzUrzUE z 9.05.2008 r., C 115/47.

[3] A. Sołtysińska: *Europejskie prawo zamówień publicznych. Komentarz*. Zakamycze 2006 r., s. 13.

nych były odpowiedzią na istniejące w krajach europejskich praktyki polegające na udzielaniu zamówień dostawcom lub wykonawcom krajowym, przy zastosowaniu szeregu preferencji ekonomicznych, podatkowych, celnych itp. Przyczyniło się to do podjęcia przez organy unijne prac nad harmonizacją, ujednoliceniem reguł udzielania zamówień publicznych[4].

Pojęcie „zamówienia publiczne", a konkretnie zastosowanie otwartych trybów przetargowych, pojawia się w traktacie unijnym tylko w art. 179 ust. 2 TfUE. Przepisy prawa pierwotnego obowiązują wprost bądź też przez ich transpozycję do dyrektyw lub też w rozstrzygnięciach Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Nawet w sytuacjach, gdzie prawo wtórne wyłącza niektóre przepisy czy instytucje w stosunku do określonej kategorii podmiotów, nie oznacza to, że nie stosuje się przepisów prawa pierwotnego; obowiązek wykonania prawa unijnego wynika dla zamawiającego wprost z Traktatu[5].

Prawo wtórne zamówień publicznych to przede wszystkim dyrektywy unijne i pozostałe regulacje prawne. W Unii Europejskiej należy uwzględnić między innymi następujące dyrektywy z zakresu *acquis communautaire*: a) dyrektywę „klasyczną" nr 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy lub usługi[6]; b) „dyrektywę sektorową" nr 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 31 marca 2004 r., koordynującą procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych[7]; c) dyrektywę

[4] Zob. też. P.N. Górecki: *Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej – stan obecny i perspektywy*, „Zamówienia Publiczne. Doradca" nr 7/1998, s. 14-18; O. Lissowski: *Trudności z realizacją przepisów Unii Europejskiej w zakresie zamówień publicznych*, „Zamówienia Publiczne. Doradca" nr 6/1997, s. 59-62.

[5] Sprawa Komisji Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej z 21.02.2008 r. (C–412/04), niepubl. Zob. A. Borkowski, M. Guziński, K. Horubski, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, W. Miemiec, M. Szydło: *Prawo zamówień publicznych*, Kolonia Limited 2008, s. 11-15.

[6] DzUrz UE L 134 z 30.04.2004 r., zmienione przez rozporządzenie Komisji (WE) nr 1874/2004 z 28.10.2004 r. (DzUrz L 326 z 29.10.2004 r.), dyrektywę Komisji 2005/51/WE z 7.09.2005 r. (L 257 z 1.10.2005 r.), dyrektywę 2005/75/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 16.11.2005 r. (L 323 z 9.12.2005 r.), rozporządzenie Komisji (WE) nr 2083/2005 z 19.12.2005 r. (DzUrz L 333 z 20.12.2005 r.), dyrektywę Rady 2006/97/WE z 20.11.2006 r. (L 363 z 20.12.2006 r.), rozporządzenie Komisji (WE) nr 1422/2007 z 4.12.2007 r. (DzUrz L 317 z 5.12.2007 r.), rozporządzenie Komisji (WE) nr 213/2008 z 28.11.2007 r. (DzUrz L 74 z 15.03.2008 r.).

[7] DzUrz UE L 134 z 30.04.2004 r., zmienione przez: rozporządzenie Komisji (WE) nr 1874/2004 z 28.10.2004 r. (DzUrz L 326 z 29.10.2004 r.), dyrektywę Komisji 2005/51/WE z 7.09.2005 r. (L 257 z 1.10.2005 r.), rozporządzenie Komisji (WE) nr 2083/2005 z 19.12.2005 r. (DzUrz L 333 z 20.12.2005 r.), dyrektywę Rady 2006/97/WE z 20.11.2006 r. (L 363 z 20.12.2006 r.), rozporządzenie Komisji (WE) nr 1422/2007 z 4.12.2007 r. (DzUrz L 317 z 5.12.2007 r.), rozporządzenie Komisji (WE) nr 213/2007 z 28.11.2007 r. (DzUrz L 74 z 15.03.2008 r.).

Rady nr 89/665/EWG z 21 grudnia 1989 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień na dostawy i roboty[8]; d) dyrektywę Rady nr 92/13/EWG z 25 lutego 1992 r., koordynującą przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne odnoszące się do stosowania przepisów wspólnotowych w procedurach zamówień publicznych podmiotów gospodarki wodnej, energetyki, transportu i telekomunikacji[9]; e) dyrektywę nr 2007/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 grudnia 2007 r., zmieniającą dyrektywy Rady nr 86/665/EWG i nr 92/13/EWG w zakresie poprawy skuteczności procedur odwoławczych w dziedzinie udzielania zamówień publicznych[10].

O ile dyrektywa klasyczna i sektorowa miały zostać wdrożone do porządków krajowych do 31 stycznia 2006 r., nowa dyrektywa odwoławcza, zmieniająca dwie wcześniejsze dyrektywy odwoławcze, powinna być implementowana przez kraje członkowskie najpóźniej do 20 grudnia 2009 r.

Skupiając się na dyrektywie klasycznej i sektorowej, należy podkreślić ich cele, które między innymi mają spełniać postulaty dotyczące uproszczenia, unowocześnienia procedur udzielania zamówień publicznych, a także zastosowania orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, w tym aspektów prospołecznych i proekologicznych.

W dyrektywach zwraca się uwagę na korelację przepisów z Porozumieniem w sprawie zamówień publicznych (*Government Public Procurement* – GPA), bowiem Wspólnota i jej państwa członkowskie, jako jego sygnatariusze, zobowiązane są do przestrzegania norm GPA w relacjach z państwami trzecimi, będącymi stronami Porozumienia. Preambuła wskazuje także na celowość zastosowania nowych instytucji prawnych, jakie pojawiają się na rynku zamówień publicznych, tj. umów ramowych, elektronicznych technik dokonywania zakupów (dynamiczny system zakupów), aukcji elektronicznej czy też nowego trybu udzielania zamówień publicznych, tj. dialogu konkurencyjnego[11]. Aby zapewnić realizację zasady przejrzystości i równy dostęp do ogłoszeń o zamówieniu w całej Wspólnocie, zaleca się stosowanie takich instrumentów, jak standardowe formularze i „Wspólny Słownik Zamówień" (CPV)[12].

[8] DzUrz L 395 z 30.12.1989 r.
[9] DzUrz L 76 z 23.03.1992 r.
[10] DzUrz L 335/31 z 20.12.2007 r.
[11] Tryb ten nie ma zastosowania w dyrektywie sektorowej.
[12] Rozporządzenie (WE) nr 2195/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady (DzUrz L 340 z 16.12.2002 r.).

Zamówienia publiczne są także przedmiotem regulacji innych przepisów prawa pochodnego Wspólnot Europejskich (rozporządzeń[13], decyzji[14], zaleceń, opinii[15]).

Jedną z ostatnich inicjatyw Unii było stworzenie przez Komisję Wspólnot Europejskich „Europejskiego kodeksu najlepszych praktyk ułatwiających dostęp małych i średnich przedsiębiorców do zamówień publicznych"[16]. „Kodeks" jest dokumentem o charakterze orientacyjnym, a nie wiążącym, ale ma uwzględniać regulacje prawne i realia danego państwa w celu dostarczenia ogólnych wytycznych stosowania dyrektyw dla ułatwienia dostępu przedsiębiorców do zamówień. Inne inicjatywy to projekt STEPPIN, który dotyczy zastosowania norm w zamówieniach publicznych służących uzyskaniu oferty najkorzystniejszej ekonomicznie[17].

Duże znaczenie odegrały także programy pomocowe Unii, których celem była integracja zachodniego rynku zamówień publicznych z rynkiem Europy Środkowej i Wschodniej. Warto wspomnieć o programie finansowym PHARE[18] ustanawiającym Program Pomocy Krajom Europy Środkowej i Wschodniej (PHARE; ang. *Poland-Hungary Assistance to Restructuring of The Econo-*

[13] Wywołuje skutki prawne dla podmiotów, do których jest stosowane (wyrok w sprawie Politi przeciw Włochom, sprawa 43/70, orzeczenie z 14.12.1971 r.); w sprawie zamówień publicznych wydano rozporządzenie w związku ze sporem między Wspólnotą a Stanami Zjednoczonymi, dotyczące dostaw towarów i usług innych niż budowlane (sprawa 43/70, orzeczenie z 14.12. 1971 r.); rozporządzenie Rady (WE) nr 125/2008 z 12.02.2008 r., zmieniające rozporządzenie (WE) nr 3286/94 ustanawiające procedury wspólnotowe w dziedzinie wspólnej polityki handlowej w celu zapewnienia wykorzystania praw Wspólnoty zgodnie z zasadami handlu międzynarodowego, w szczególności z zasadami ustanowionymi pod auspicjami Światowej Organizacji Handlu (DzUrz L 40 z 14.02.2008 r.).

[14] Wśród decyzji dotyczących zamówień publicznych warto zwrócić uwagę na decyzję Rady nr 80/271, aprobującą porozumienie GATT w sprawie zamówień publicznych (OJ 1980, L 71), decyzję dotyczącą aktualizacji załącznika nr I do dyrektywy budowlanej (OJ 1980, L 71), decyzję nr 93/324/EEC dotyczącą rozciągnięcia korzyści dyrektywy sektorowej nr 90/531/EEC z 17.09.1990 r. na Stany Zjednoczone (OJ 1980, L 71).

[15] Odnośnie do zamówień Komisja wydała zalecenie (nr 91/531) o standaryzacji ogłoszeń dotyczących zamówień na dostawy towarów – zalecenia z 24.10.1991 r. (AB 1, nr L 305 z 6.11.1991 r.), s.19; szczególne znaczenie mają także przepisy wewnętrzne Wspólnoty stanowione w formie wskazówek (tzw. *policy quidelines*), których celem jest wyjaśnienie pojęć i instytucji prawa zamówień publicznych (zob. A. Graś: *Zamówienia publiczne w prawie wspólnotowym,* „Przegląd Prawa Europejskiego", 1997, s. 91).

[16] Zob. „Europejski kodeks najlepszych praktyk ułatwiających dostęp małych i średnich przedsiębiorców do zamówień publicznych" stworzony przez Komisję Wspólnot Europejskich, Bruksela, 25.06.2008 r., <www.uzp.gov.pl/zagadnienia merytoryczne/prawo - unii - europejskiej>.

[17] Zob. projekt STEPPIN, który dotyczy zastosowania norm w zamówieniach publicznych w celu uzyskania oferty najkorzystniejszej ekonomicznie, <www.uzp.gov.pl/zagadnienia merytoryczne/prawo - unii - europejskiej>.

[18] Por. T. Grzeszczyk: *Zamówienia publiczne w reformowanej gospodarce polskiej. Doświadczenia i przyszłość,* Częstochowa 1996, s. 58: O. Lissowski: *Rozstrzyganie przetargów na roboty budowlane w ramach programów PHARE, ISPA, SAPARD,* Warszawa – Poznań 2004, s. 9-77.

my)[19]. Wszystkie programy pomocowe Unii Europejskiej szczegółowo określały zasady udzielania zamówień publicznych.

Ostatnią kwestią, która wymaga przynajmniej krótkiej wzmianki, są umowy zawierane między Wspólnotą a innymi krajami pozaeuropejskimi. Jak słusznie zauważa M. Herdegen, znajdują się one w hierarchii prawa wspólnotowego powyżej prawa pochodnego, ale poniżej pierwotnego. Takie stanowisko zajmuje też Trybunał Sprawiedliwości. Skuteczność umów zależy od wykładni każdej z nich z osobna[20].

Do istotnych umów o zasięgu globalnym należy Porozumienie o zamówieniach publicznych (GPA), którego rola na tym rynku zamówień jest ogromna. Wiąże się to z faktem, że podjęto próbę zawarcia porozumienia o zasięgu ogólnoświatowym, które określiłoby ogólne zasady i procedury udzielania zamówień na świecie. Ostatnie porozumienie podpisano 15 kwietnia 1994 r. w Marakeszu (Maroko)[21]. Jego stronami są, poza Unią Europejską, państwami członkowskimi Wspólnoty, takie kraje, jak: Stany Zjednoczone, Kanada, Japonia, Izrael, Korea Południowa, Islandia, Singapur, Norwegia, Szwajcaria[22], Lichtenstein, Aruba (autonomiczny obszar administrowany przez Holandię). Jest to umowa plurilateralna (fakultatywna), wiąże jedynie tych członków WTO, którzy zdecydowali się do niej przystąpić. Celem GPA nie jest ujednolicenie procedur udzielania zamówień publicznych, ani też ich koordynacja, a jedynie uregulowanie takich elementów postępowań, które przyczynią się do przejrzystości oraz dostępu do rynku dla przedsiębiorców[23]. Porozumienie określa ramowo prawa i obowiązki stron, procedury i praktyki dotyczące zamówień publicznych;

[19] Ustanowiony na podstawie rozporządzenia nr 3906/89 Rady Ministrów Unii Europejskiej z 18.12.1989 r., (DzUrzUE z 30.12.2004 r., L 389/1). Zob. np. na temat zasad udzielania zamówień w programie „Odbudowa" [w:] H. Olszowska: *Zamówienia publiczne a procedury Unii Europejskiej*, „Zamówienia Publiczne. Doradca" nr 8/1998, s. 29-31; raport z wykonania programu działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymagań Układu Europejskiego oraz przyszłego członkostwa Polski w UE w latach 1992–1996, przyjęty przez Radę Ministrów 20.05.1997 r., „Monitor Integracji Europejskiej", wyd. spec. Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 1988, s. 249 i nast.; raport nr 132 pt. *PHARE – program pomocy dla krajów Europy Środkowowschodniej,* opracowany przez J. Jeziorskiego, „Biuro Studiów i Ekspertyz", 1998.

[20] M. Herdegen: *Prawo europejskie*, Warszawa 2004, s. 282-283.

[21] Weszło w życie 1.01.1996 r., dalej określane jako „GPA"; decyzja Rady 94/800/EC z 22.12.1994 r., O.J. L 336/1.

[22] Szwajcaria nie jest członkiem UE i nie przystąpiła do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG), ale jest członkiem Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) oraz stroną Porozumienia w sprawie zamówień rządowych (GPA).

[23] D. Piasta: *Zamówienia publiczne w świetle procedur Światowej Organizacji Handlu. Umowa o zamówieniach publicznych (GPA)*, UZP, Warszawa 2001, s. 18.

stworzono je do realizacji zamówień służących osiągnięciu liberalizmu i rozwoju światowego handlu, zapewnieniu przejrzystości i równości przy ich udzielaniu. W GPA uczestniczą wszystkie najbardziej rozwinięte kraje świata, natomiast poza zasięgiem są wciąż kraje rozwijające się.

Treść Porozumienia zasadniczo nie różni się od postanowień dyrektyw obwiązujących przed przyjęciem dyrektywy klasycznej i sektorowej. Zawiera jednak także przepisy mało elastyczne, wiele jest regulacji dotyczących obowiązków informacyjnych, statystycznych oraz związanych z postępowaniem odwoławczym (np. obowiązek każdorazowej publikacji w jednym z języków urzędowych WTO streszczenia informacji o tych zamówieniach), co i tak wydłuża długotrwałą i skomplikowaną procedurę akcesyjną (często wymaga to wprowadzenia zmian do przepisów krajowych)[24]. Od kilku lat trwają prace nad nowym porozumieniem, którego celem jest unowocześnienie, uproszczenie norm, wprowadzenie bardziej liberalnych trybów udzielania zamówień i zastosowania postanowień umowy do realiów gospodarki, w tym zastosowanie środków elektronicznych, elementów proekologicznych i prospołecznych.

Światowa Organizacja Handlu przedstawiła 8 grudnia 2006 r. propozycję zmian Porozumienia w sprawie zamówień rządowych (*„Revision of The Agreement on Government Procurement"*). Jak wynika z preambuły, ich celem jest stworzenie wielostronnych ram prawnych udzielania zamówień publicznych, których celem będzie liberalizacja przepisów, a także poprawienie warunków prowadzenia handlu międzynarodowego, skuteczność zarządzania środkami finansowymi, walka z korupcją oraz zachęcanie do korzystania z elektronicznych środków udzielania zamówień.

Inną ważną umową podpisaną przez Unię Europejską jest Układ o Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG). Obecnie umowa ta obejmuje wszystkie kraje Wspólnoty i państwa członkowskie Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA), czyli Islandię, Norwegię, Lichtenstein i Norwegię. Dzięki temu kraje te stały się częścią Wspólnotowego Rynku, czego konsekwencją jest stosowanie przez wymienione państwa zasad Traktatu rzymskiego i dążenie do otwarcia rynku zamówień publicznych. Do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) nie przystąpiła Szwajcaria, co spowodowało, że stosunki prawne z tym krajem zostały uregulowane odrębną umową. Unia Europejska zawarła też dwustronne porozumienia z Chile i Meksykiem – Porozumienie o wolnym handlu (FTA – *Free Trade Agreement*). Są to bardzo ważni partnerzy w Ameryce Łacińskiej, stąd

[24] Zob. D. Piasta, jw., s. 107.

uregulowania dotyczące zamówień publicznych zostały dokładnie określone i odbiegają nieco od przyjętych standardów[25].

Na międzynarodowe prawodawstwo dotyczące zamówień publicznych składa się szereg regulacji prawnych. Niektóre tworzone są przez organizacje międzynarodowe o charakterze powszechnym, typu Organizacja Narodów Zjednoczonych, inne przez organizacje wyspecjalizowane (w tym przede wszystkim o charakterze gospodarczym). Zasady wydawania środków pieniężnych na realizację określonych zamówień publicznych najczęściej przybierają postać wzorców i postulatów. Dotyczą zwykle stosowania procedur, których nadrzędnym celem jest racjonalny wybór wykonawcy, z którym dojdzie do zawarcia kontraktu na roboty budowlane, dostawy lub usługi.

Wśród regulacji prawnych, które miały wpływ na prawodawstwo państw Europy Środkowej i Wschodniej była ustawa modelowa ONZ w sprawie zamówień publicznych (*Model Law on Procurement of Goods, Construction and Service*), opracowana przez Komisję ONZ Międzynarodowego Prawa Handlowego. Tekst prawa modelowego przyjęty został w lipcu 1993 r. na XXVI sesji Grupy Roboczej Międzynarodowego Porządku Ekonomicznego[26]. Celem ustawy, jak wynika z „Przewodnika do ustawy modelowej", jest ustanowienie wzorów dla poszczególnych krajów, wskazujących na sposób usunięcia niejasnych i przestarzałych norm, które mogą ograniczać regulacje dotyczące udzielania zamówień publicznych, a jednocześnie przyczynić się do unowocześnienia prawa i praktyki w tym zakresie. Ustawa miała na celu zwiększenie skuteczności zamówień publicznych, popieranie reguł konkurencji, które mają zapewniać przejrzystość w zawieraniu kontraktów, spójność i rzetelność procesu zamówienia, popieranie i zachęcanie dostawców i wykonawców do uczestniczenia w realizacji zamówień publicznych itd. Nie wprowadzała zasadniczych różnic w odniesieniu do dyrektyw unijnych, a jedyne odstępstwa od postanowień dyrektyw polegały na ograniczeniu kręgu podmiotów zamawiających tylko do jednostek rządowych oraz szerszym katalogu metod udzielania zamówień i odrębności w procedurach odwoławczych. Ustawa modelowa jest ustawą ramową; zawiera różne warianty trybów udzielania zamówień, dając jednocześnie krajom, które chciały skorzystać z przedstawionych w niej propozycji, możliwość przyjęcia lub odrzucenia proponowanych rozwiązań.

---

[25] D. Piasta: *Umowy międzynarodowe dotyczące zamówień publicznych,* „Zamówienia Publiczne. Doradca" nr 9/2003, s. 26-32.

[26] T. Grzeszczyk: *Organizacje międzynarodowe. Poradnik metodyczny*, Warszawa 1997, s. 74 i nast.

Ważną rolę w udzielaniu zamówień publicznych spełniają wzorce – reguły dotyczące zlecania zamówień, opracowane przez tak zwaną Grupę Banku Światowego (BŚ), powstałą w 1944 r. (nazwa ta obejmuje takie instytucje finansowe, jak: Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju[27], Międzynarodowe Stowarzyszenie Rozwoju, Międzynarodową Korporację Finansową, Międzynarodowe Centrum Rozwiązywania Sporów Inwestycyjnych oraz Wielostronną Agencję Gwarancji Inwestycji). Podstawowym celem BŚ jest wspieranie i popieranie programów rozwojowych i inwestycyjnych, głównie państw rozwijających się[28]. Jest to jedna z wyspecjalizowanych agend ONZ. Pod nazwą „Bank Światowy" kryją się obecnie dwie instytucje – Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju i Międzynarodowe Stowarzyszenie Rozwoju (IDA). Stosunki prawne między pożyczkobiorcą i Bankiem reguluje umowa pożyczki, zaś specjalna instrukcja określa procedurę zamawiania towarów i prac dla danego projektu, zgodnie z umową. Do podstawowych regulacji Banku Światowego w zakresie zamówień publicznych należą: przyjęta w maju 2004 r. „Instrukcja Banku Światowego" oraz „Wybór i zatrudnienie konsultantów przez pożyczkobiorców Banku Światowego". Prawa i obowiązki pożyczkobiorcy oraz dostawców towarów i usług dla projektu, na który państwo otrzymało pożyczkę, określa się w dokumentach przetargowych oraz w kontraktach podpisanych przez pożyczkobiorcę z dostawcami towarów i usług. Zamówienia publiczne realizowane są na podstawie środków pochodzących z pożyczek, a specjalne procedury opisują wspomniane instrukcje. Pierwsza z nich przedstawia zasady realizacji projektów finansowanych z pożyczek lub kredytów bądź grantów Międzynarodowego Stowarzyszenia Rozwoju na zamówienie towarów, prac i usług. Kredyt może być wykorzystany na zakup towarów, usług lub robót budowlanych pod warunkiem, że wybór wykonawcy lub dostawcy

[27] Na podstawie Umowy Kredytu nr 4264 POL z 23.12.1997 r., zawartej miedzy Rzecząpospolitą Polską a Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju, zostały Polsce przyznane środki na usuwanie skutków powodzi w 1997 r. Miały one formę dotacji celowych udzielonych gminom, które zobowiązane były do wykonania postanowień „Planu realizacji projektu". Plan zakładał, że gmina stanie się inwestorem i będzie ściśle realizować ujęte w nim założenia (gmina np. nie mogła ze środków dotacji pokrywać zobowiązań podatkowych i dodatkowych kosztów związanych z realizacją projektów, takich jak: kary umowne, odszkodowania płacone wykonawcom itd.). Ogólny nadzór na realizacją projektu sprawowało Biuro Koordynacji Projektu Banku Światowego we Wrocławiu. Zob. T. Zjawińska-Jankowska: *Zamówienia publiczne realizowane przy udziale środków z pożyczki Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju (MBOiR) na usuwanie skutków powodzi z 1997 r*., ZPD nr 12/1998, s. 24-26.

[28] Zob. T. Grzeszczyk: *Zamówienia publiczne w reformowanej gospodarce polskiej. Doświadczenia i przyszłość*. Częstochowa 1996, s.46; T. Grzeszczyk: *Organizacje ...,* op. cit., s.105-118; R. Ludwikowski: *Regulacje handlu i biznesu międzynarodowego*, tom I, Warszawa 1996, s. 59-71; *Polityka i zasady zamówień w projektach finansowanych przez Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju* (dokument stanowiący uzupełnienie umowy założycielskiej Banku).

nastąpi zgodnie z postanowieniami określonymi przez dokumenty – wzorce instytucji międzynarodowych. W celu stwierdzenia, czy kontrakt kwalifikuje się do finansowania przez Bank, procedury zamówień publicznych (w tym również ogłoszenia o przetargu) muszą być zgodne z „Instrukcją". Bank zaś dokonuje przeglądu procedur zamówień publicznych, dokumentów, wyceny ofert, zaleceń dotyczących przyznawania kontraktów. W związku z przyznaniem kontraktu zostały opracowane specjalne procedury, w tym – preferowany – międzynarodowy przetarg publiczny (*international competitive bidding* – ICB), właściwie zorganizowany i przeprowadzony, z uwzględnieniem odpowiednich preferencji dla towarów wyprodukowanych w kraju i tam, gdzie to jest właściwe dla krajowych wykonawców[29].

W „Instrukcji" wyróżniono następujące procedury udzielania zamówień: nieograniczony przetarg międzynarodowy, ograniczony przetarg międzynarodowy, krajowy przetarg lokalny, zakupy (międzynarodowe i krajowe) – tak zwany *shopping*, bezpośrednie przyznanie kontraktów, rachunek kosztów własnych. W regulacjach „Instrukcji" widoczne są konstrukcje podobne do rozwiązań przyjętych w dyrektywach unijnych – zwraca się uwagę na dokładną ocenę pożyczkobiorcy i realizatora zamówienia, na wykorzystanie elementów elektronicznych w udzielaniu zamówień itd. Jedną z podstawowych różnic jest możliwość zastosowania systemu preferencji[30] (co jest kategorycznie zakazane w dyrektywach unijnych), przyznawanie i nadzorowanie kontraktów w ramach projektu, które spoczywa na pożyczkobiorcy, oraz obowiązek Banku, zgodnie z jego statutem: „...upewnienie się, iż środki jakiejkolwiek pożyczki wykorzystane będą wyłącznie na takie cele, na jakie pożyczka została przyznana, przy czym przy wydatkowaniu kwot pożyczki należy zwracać uwagę na ich oszczędne i efektywne wykorzystanie; nie mogą być przy tym brane pod uwagę naciski lub uwarunkowania polityczne lub inne uwarunkowania pozaekonomiczne…"[31].

Celem drugiej instrukcji jest wybór wykonawców świadczących usługi doradcze (na przykład: usługi zamówień publicznych, reformy instytucjonalne, za-

[29] Do celów niniejszej instrukcji, „wykonawca" oznacza wyłącznie przedsiębiorstwo robót budowlanych.

[30] Pożyczkobiorca może się zwrócić z prośbą o preferencję na jego rzecz pod warunkiem, że będzie to zgodne z warunkami umowy pożyczki i podanymi w dokumentach przetargowych, dla: towarów wytworzonych w kraju pożyczkobiorcy, przy porównaniu ofert krajowych z ofertami wytworzonymi za granicą, oraz prac w krajach członkowskich o produkcie narodowym brutto (Bank corocznie określa wartość brutto) na jednego mieszkańca poniżej określonego poziomu, przy porównywaniu ofert od kwalifikujących się (do przetargu) przedsiębiorców krajowych z ofertami firm zagranicznych.

[31] Statut Banku, artykuł III, część 5(b)oraz Statut MSR, artykuł V, część 1(g).

rządzanie, usługi inżynieryjne, nadzór budowlany, usługi finansowe, nauki społeczne i ekologiczne, i inne)[32].

Obecnie też Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) koncentruje się na integracji w zakresie zamówień publicznych[33], umacnianiu zasad udzielania zamówień i konkurencji, a także współpracy z sektorem prywatnym celem przeciwdziałania korupcji w zamówieniach publicznych. (OECD w 2007 r. wydało „Praktyczny poradnik integracji w zakresie zamówień publicznych"). Ostatnio działania OECD koncentrują się na walce z korupcją w zamówieniach publicznych. Jednym ze sposobów jest Antykorupcyjna konwencja z 1999 r. (*OCDE Ani-Bribery Convention*), ratyfikowana przez 36 państw.

Jak zauważono na „Konferencji o ochronie środowiska", która odbyła się 14 listopada 2008 r. w Warszawie, nielegalne działania są często maskowane legalnymi procedurami, często licytujący są w zmowie, a łapówki stały się rzeczą „normalną". Stąd nie wystarczy sieć ekspertów, biegłych w prawie, ale należy wykształcić odpowiedni system kontroli[34]. Na tejże konferencji T. G. Grosse dokonał szczegółowej analizy działań antykorupcyjnych w państwach OECD, między innymi w zakresie zamówień publicznych[35]. Jak trafnie podkreślił, trudno odróżnić korupcję polityczną od korupcji popełnionej „na urzędzie", dlatego też działania antykorupcyjne muszą się odnosić zarówno do działań polityków, jak i urzędników[36]. Wśród propozycji działań antykorupcyjnych, poza tymi, które występują w regulacjach ustawowych (zasada jawności, bezstronności itd.), zwrócił uwagę na istotne planowanie zamówienia, a także tworzenie list wykonawców, którzy dopuścili się korupcji, przez powołanie urzędników śledczych (tak jak to jest w Niemczech). Kolejnym sposobem byłoby zawarcie umowy pomiędzy władzą a wykonawcami przystępującymi do przetargów (*the integrity pact*), polegającej na deklaracji każdej ze stron, że w sposób uczciwy podejdzie do procedury udzielania zamówienia, z jednoczesnym podkreśleniem, że złamanie tych uzgodnień prowadzi do wykluczenia wykonawcy, wypłacenia za-

[32] Pojęciem „konsultanci" obejmuje się m.in. firmy konsultingowe, firmy inżynieryjne, kierowników budowy, firmy zarządzające, agencje przetargowe, rewidentów, agendy ONZ oraz inne organizacje międzynarodowe, banki inwestycyjne i kupieckie, uniwersytety, instytucje naukowe, agendy rządowe, organizacje pozarządowe (*non-governmental organizations* – NGO).

[33] Recommendation of The Council on Enhancing Integrity Public Procurement [C(2008)105].

[34] *Integrity in Public Procurement. Good Practice From A to Z*, zob. *Zamówienia publiczne wykryć korupcję*. „Państwo i Rynek" nr 1/2008, <www. Pir.org.pl>.

[35] T. G. Grosse: *Analiza działań antykorupcyjnych w państwach OECD,* tekst powstał na zamówienie Fundacji Batorego i Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w związku z realizacją programu Przeciw Korupcji, <www.batory.org.pl/korupcja/oecd.htm>.

[36] Jw., s.1.

dośćuczynienia innym przedsiębiorcom, publicznego obwieszczenia o winie wykonawcy, a nawet do rozpisania nowego przetargu[37]. W lutym 2009 r. OECD wydała „Wytyczne dotyczące zwalczania zmów przetargowych"[38], w których opisano powszechne zmowy przetargowe, zasady postępowania mające na celu zmniejszenie ryzyka ich wystąpienia i sposoby tworzenia list kontrolnych służących wykrywaniu wypadków zmowy.

Rozumienie pojęcia zamówień publicznych i ich funkcje

Istotę zamówień publicznych można wyrazić przez analizę na różnych płaszczyznach oraz oceniać przez pryzmat i wpływ na dziedziny z zakresu: ekonomii, relacji społecznych, zagadnień związanych z ochroną środowiska, informatyzacją rynku czy wreszcie z punktu widzenia prawa.

Zamówienia w aspekcie ekonomicznym

Stanowią współcześnie jeden z istotnych instrumentów polityki interwencjonizmu państwa, pozwalają bowiem przez zwiększenie efektywności zawieranych kontraktów wpłynąć na rozwój gospodarki kraju. Efektywność wydawania środków publicznych można rozpatrywać z punktu widzenia ich rozporządzalności, to znaczy, które z rozwiązań przyczyni się do najlepszych osiągnięć społecznych, czy też z punktu realizacji zamierzonych działań, koncentrując uwagę na oszczędnościach w nakładach[39]. Cechą wyróżniającą rynek zamówień publicznych jest większa aktywność strony popytowej. Na obecnie funkcjonującym rynku dóbr i usług to sprzedawca promuje swój towar przez całą gamę działań marketingowych, takich jak reklama. Natomiast na rynku zamówień publicznych zawsze zamawiający – reprezentujący popyt – inicjuje proces sprzedaży. Zamówienia publiczne stanowią ważny element jednolitego rynku Unii Europejskiej, opartego na konkurencji. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, we wszystkich państwach wspólnotowych sfera publiczna dysponuje środkami finansowymi, których wydawanie generuje popyt na roboty budowlane, dostawy czy usługi, jednocześnie istotnie wpływa na prowadzenie działalności gospodarczej, przepływ towarów, usług, kapitału i osób. To spowodowało, że państwo korzysta ze swoistego monopolu decyzyjnego, co z kolei wywołało potrzebę uregulo-

[37] T. G. Grosse: *Analiza działań antykorupcyjnych…,* op. cit., s.10.

[38] On-line.

[39] H. Zalewski: *Prawo zamówień publicznych w polskim systemie zamówień publicznych*, Bydgoszcz-Gdańsk, 2005, s. 69.

wania procedur sprzyjających racjonalnemu wydatkowaniu środków finansowych oraz mechanizmów kontrolnych ze strony Wspólnoty[40]. Dwie spośród obecnie obowiązujących dyrektyw unijnych w zakresie zamówień publicznych (klasyczna i sektorowa) podkreślają, że celem ich jest skuteczne wdrożenie podstawowych zasad Traktatu Wspólnot Europejskich oraz otwarcie zamówień publicznych na konkurencję przez zastosowanie odpowiednich procedur, które pozwolą na racjonalne wydawanie środków publicznych. Możemy zatem wydzielić rynek zamówień publicznych, na którym występują dwa podmioty: jeden reprezentuje popyt (zamawiający), drugi zaś podaż (wykonawca). Rynek ten jest elementem powszechnego rynku towarów i usług, ma jednak swoją specyfikę – wyróżnia go większa aktywność strony popytowej[41]. Zdaniem T. Grzeszczyka, podstawą funkcjonowania zamówień publicznych jest występowanie na rynku efektywnej konkurencji. Tylko w takich warunkach strony zamówienia mają swobodę działania i dokonywania wyboru najkorzystniejszej oferty przez zamawiającego[42].

Z punktu widzenia ekonomii istotne są zagadnienia dotyczące przedmiotu zamówienia, jego jakości, ceny, kwestie dotyczące wyboru najkorzystniejszej oferty, a więc wszystkie te elementy, które mają decydować o wydajnej alokacji zasobów i jakości zamówień. Zamówienia publiczne mogą spełniać różne funkcje w polityce ekonomicznej. W literaturze przedmiotowej przywołuje się cztery: stymulującą aktywność ekonomiczną i wzrost globalnego popytu[43]; ochronną (polegającą na ochronie przemysłu narodowego przed konkurencją zagraniczną[44]); preferencyjną (mającą na celu poprawę konkurencyjności niektórych sektorów przemysłowych – na przykład sektora telekomunikacyjnego, energetycznego, transportowego); mającą przeciwdziałać – przez osiągnięcie celu redystrybucyjnego – nierównościom regionalnym w państwie[45]. Zdaniem A. Sołtysińskiej, należą tu też: ochrona przemysłu rodzinnego, wspomaganie regionów zacofanych gospodarczo, pomoc wybranym gałęziom prawa, walka z bezrobociem itd.[46]

---

[40] A. Cieśliński: *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, Warszawa 2003, s. 528-529; zob. też: Z. Brodecki (red.): *Konkurencja*, Warszawa 2004, s. 391; M. Herdegen: *Prawo europejskie*, Warszawa 2004, s. 152-155.

[41] J. A. Laskowski: *Ekonomiczne aspekty zamówień publicznych*, „Zamówienia Publiczne. Doradca" nr 6/2000, s. 17-25.

[42] T. Grzeszczyk: *Podręcznik zamówień publicznych. Polskie procedury – zarys wykładu*, Warszawa 1995, s. 39.

[43] W Stanach Zjednoczonych stosowanie zamówień w tym sensie było widoczne w latach 1935–1942, gdzie zamówienia były oparte na wzroście wydatków państwowych, a w krajach europejskich używane do walki z bezrobociem przez realizację programów robót budowlanych w okresie powojennym.

[44] Przykładem może być *Buy American Act*, która nakładała na władze wiążące zobowiązania do dyskryminowania towarów zagranicznych na rzecz towarów pochodzenia amerykańskiego.

[45] Zob. J. M. Martin: *EC Public Procurement Rules, A Critical Analysis*, Oxford 1996, s. 46-48.

[46] A. Sołtysińska: *Zamówienia publiczne...* op.cit., s. 40-41.

Warto również podkreślić wpływ ekonomicznej polityki zamówień publicznych na ochronę praw konsumenckich. Efektywna polityka na rynku zamówień może przynieść wymierne korzyści dla konsumentów, przede wszystkim w postaci wyższej jakości i wydajności usług, lepszej infrastruktury. Istotne byłoby badanie zadowolenia konsumentów przez sondaże czy panele, mające na celu określenie oczekiwań i rezultatów w postaci realizacji zamówień publicznych (co do poziomu usług czy jakości zamówień)[47].

Zagadnienia społeczne

Są silnie akcentowanym elementem wspólnotowej polityki zamówień. Już w „zielonej księdze" zwracano uwagę na potrzebę wprowadzenia rozwiązań, które stwarzałyby odpowiednie zatrudnienie i warunki pracy w ramach realizacji zamówień. Komisja Europejska opublikowała 15 października 2001 r. „Komunikat w sprawie przepisów mających zastosowanie do zamówień publicznych oraz możliwości uwzględnienia aspektów społecznych w zamówieniach publicznych"[48]. Wskazywał on środki społeczne, takie jak: równość kobiet i mężczyzn, integrację osób niepełnosprawnych oraz bezrobotnych, a także działania w ramach tak zwanej pozytywnej dyskryminacji (oznacza to walkę z bezrobociem i dyskryminacją społeczną)[49]. W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości pojawiła się koncepcja „warunku dodatkowego", oznaczająca możliwość stosowania kryteriów społecznych (zatrudniania bezrobotnych), pod warunkiem, że będzie to tylko dodatkowe wymaganie odnoszące się do sposobu wykonania zamówienia, nie będzie zaś stanowiło kryterium jego udzielania[50].

Założenia stworzenia na rynku wspólnotowym gospodarki, która będzie w stanie zapewnić rozwój gospodarczy, większą liczbę miejsc pracy i jej komfort oraz większą spójność społeczną, były przedmiotem Traktatu lizbońskiego z 2007 r. Postanowienia dyrektyw unijnych wskazują na większy nacisk na elementy prospołeczne i zachęcanie krajów członkowskich do ich wykorzystywania przy procedurach udzielania zamówień publicznych[51]. Można analizować

[47] Zob. S. Adotevi: *Public Procurement Performance,* „International Public Procurement Conference Proceedings", 2004 r., vol. 3, s. 253-261 (on-line).

[48] COM(2001)566.

[49] D. Piasta: *Społeczne aspekty zamówień publicznych w Unii Europejskiej*, „Zamówienia Publiczne. Doradca" nr 4/2003, s. 39.

[50] Orzeczenie ETS z 26.09.2000 r. Komisja przeciwko Francji (ECR 2000, s. I – 07445).

[51] Jak podkreślono w preambułach dyrektywy klasycznej i sektorowej, elementem przyczyniającym się do integracji społeczeństwa jest zapewnienie równych szans w zatrudnieniu, w tym także osób niepełnosprawnych na rynku pracy (zob. preambuła, ust. 28 dyrektywy klasycznej).

zamówienia badając ich wpływ na rynek pracy, rynek zatrudnienia, na stosunki pracownicze. Istotne jest zachowanie zamawiającego na rynku zamówień, który może wpłynąć na postawy przedsiębiorców – wykonawców zamówienia na przykład przez wprowadzenie pewnych obowiązków o charakterze socjalnym (obowiązek zatrudnienia kobiet lub ochrony pewnej grupy pracowników), określenie warunków pracy przy robotach budowlanych. Zamówienia publiczne są również instrumentem tworzącym atrakcyjny rynek dla zakładów pracy chronionej[52], które nie są w stanie sprostać konkurencji przedsiębiorców o normalnym poziomie wydajności[53]. Jak podkreśla J. Martin, aspekt społeczny zamówienia można uznać za jedną z istotnych funkcji zamówień publicznych. Dotyczy ona stosowania zamówień w celu tworzenia miejsc pracy, pewnego uprzywilejowania marginalnych części społeczeństwa lub mniejszości narodowych i realizacji w ten sposób celów z zakresu polityki socjalnej państwa. Przykładem mogą być „czarne listy" spółek, które nie respektują minimalnych warunków pracy lub standardów, preferencyjnych projektów na korzyść mniejszości etnicznych, kobiet czy też wprowadzania zasady korzystania z „miejscowej siły roboczej" (*local labour*)[54].

Elementy proekologiczne

Stały się ostatnio nadrzędnym celem wspólnotowej polityki, odnoszącym się do zawierania kontraktów na roboty budowlane, dostawy lub usługi[55]. W przyjętej w czerwcu 2001 r. w Göteborgu „Strategii zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej" zwrócono uwagę na korelację elementów ochrony środowiska z gospodarką i zatrudnieniem. Parlament Europejski i Rada wydały decyzję nr 1600/2002/WE z 22 lipca 2002 r., ustanawiającą szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego[56], wskazując te działania na najbliższe dziesięć lat[57]. Na odbywającym się światowym szczycie na temat zrównoważonego rozwoju (we wrześniu 2002 r. w Johannesburgu) przedmiotem obrad były również „ekologiczne" zamówienia publiczne.

---

[52] Art. 19 dyrektywy klasycznej stanowi, że państwo członkowskie może zastrzec prawo udziału w zamówieniach publicznych zakładom pracy chronionej, w ramach programów pracy chronionej, w której większość pracowników to osoby niepełnosprawne.

[53] Zob. *Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej. Informacja Komisji Europejskiej z 11.03.1998 r.,* „Informator Urzędu Zamówień Publicznych" 8/1998, <www.gov.uzp.pl>.

[54] J. M. Martin: *EC Public…,* op. cit., s. 48-49.

[55] Zob. *Ekologiczne zakupy. Podręcznik dotyczący ekologicznych zamówień publicznych*, Komisja Europejska, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, 2005 r. (on-line).

[56] DzUrz L 242 z 10.09.2002 r.

[57] Dania była jednym z pierwszych krajów, który opracował tzw. Plan polityki ochrony środowiska w zamówieniach publicznych.

Wdrażanie polityki ochrony środowiska na rynku zamówień publicznych jest priorytetem dyrektyw unijnych. Jak powiedziano w dyrektywie klasycznej i sektorowej, wymagania ochrony środowiska powinny być wdrażane i włączane w zakres polityki i działań, o których mowa w Traktacie Wspólnot Europejskich i dyrektywach[58]. Stąd też tak zwane zielone zamówienia (ekologiczne), oznaczające politykę, która zobowiązuje podmioty publiczne do uwzględniania wymagań ekologicznych jako kryteriów procesu zakupów w ramach zamówień oraz poszukiwania rozwiązań chroniących środowisko przed negatywnym wpływem produktów lub usług[59].

Problematyka dotycząca ochrony środowiska w zakresie zamówień publicznych jest aktualnie przedmiotem intensywnych prac organów unijnych[60]. Komisja Wspólnot Europejskich wydała 16 lipca 2008 r. komunikat skierowany do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, dotyczący zamówień publicznych na rzecz poprawy stanu środowiska. Przyjęto też dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/33/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego[61], w której nałożono na podmioty zamawiające obowiązek stosowania dyrektywy do zamówień na zakup pojazdów transportu drogowego oraz uwzględniania czynnika energetycznego i oddziaływania na środowisko podczas całego cyklu użytkowania pojazdu[62].

---

[58] W preambule dyrektywy klasycznej (ust. 29) zwraca się uwagę na możliwość powołania przez instytucję zamawiającego w specyfikacji technicznej danego zamówienia elementów dotyczących ochrony środowiska, np. metody produkcji, wpływu grupy produktów lub usług na środowisko bądź też wykorzystania europejskich ekoetykiet związanych z ochroną środowiska.

[59] Zob. *Krajowy plan działania w zakresie „zielonych" zamówień publicznych na lata 2007–2009*, <www.gov.uzp.pl>.

[60] Zob. rezolucja Rady z 7.12.1998 r. w sprawie sprawności energetycznej we Wspólnocie Europejskiej (DzUrz C 394 z 17.12.1998 r.); rozporządzenie nr 1980/2000 Parlamentu Europejskiego i Rady z 17.07.2000 r. w sprawie zrewidowanego programu przyznawania wspólnotowego oznakowania ekologicznego (DzUrz L 231/1 z 21.09.2000 r.); rozporządzenie nr 761/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z 19.03.2001 r., dopuszczające dobrowolny udział organizacji w systemie zarządzania środowiskiem i audytu środowiskowego we Wspólnocie „EMAS" (DzUrz L 114/1 z 24.04.2001 r.); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 106/2008 z 15.01.2008 r. w sprawie wspólnotowego programu znakowania efektywności energetycznej urządzeń biurowych (DzUrz L 39/1 z 13.02.2008 r.).

[61] DzUrz L 120/5 z 15.05.2009 r. W preambule zapowiedziano m.in., że Komisja będzie kontynuować rozwijanie rynków dla bardziej ekologicznych, bezpiecznych i energooszczędnych pojazdów przez zamówienia publiczne, zgodnie z realizacją zapowiedzi zawartych we wcześniejszym komunikacie Komisji z 19.10.2006 r.

[62] Implementacja dyrektywy przez państwa członkowskie ma nastąpić najpóźniej do 4.12.2010 r.

Zamówienia na rynku informatycznym

Pojawienie się procedur elektronicznych w europejskim systemie zamówień publicznych miało miejsce z chwilą przyjęcia dyrektyw unijnych z 2004 r., w których podkreślono znaczenie elektronicznych technik dokonywania zamówień, mających zwiększyć konkurencję oraz usprawnić zakupy, przy oszczędności czasu i pieniędzy (dyrektywy wskazują dwie techniki: elektroniczny system zakupów i aukcję elektroniczną). Stworzenie elektronicznego rynku zamówień publicznych jest możliwe dopiero po użyciu właściwych środków elektronicznych i – jak podkreśla się w preambule dyrektyw – musi być zgodne z podstawowymi zasadami udzielania zamówień (tj. przejrzystości postępowania, równości i konkurencyjności). Przez „środki elektroniczne" należy rozumieć urządzenia, które pozwalają stosować procedury elektroniczne. Muszą one być kompatybilne ze sposobem transmisji na rynku wspólnotowym. Zgodnie z art. 1 pkt 13 dyrektywy klasycznej, „środki elektroniczne" to sprzęt elektroniczny stosowany w celu przetwarzania (w tym także kompresji cyfrowej) i przechowywania danych, które są przesyłane, przenoszone i odbierane za pomocą przewodów, fal radiowych, środków optycznych lub innych środków elektromagnetycznych. Wykorzystanie ich ma prowadzić do oszczędności czasu, a przede wszystkim do skrócenia terminów przy składaniu ofert, wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu itd. Funkcjonowanie elektronicznego rynku zamówień publicznych wymaga też wykorzystania podpisu elektronicznego[63]. Należy więc uwzględnić rozwiązania dyrektywy nr 1999/93/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 grudnia 1999 r. w sprawie wspólnotowych ram w zakresie podpisów elektronicznych[64] oraz dyrektywy nr 2000/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 8 czerwca 2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego (dyrektywa o handlu elektronicznym)[65].

Elektroniczne zamówienia publiczne mogą przeciwdziałać zjawiskom korupcyjnym. Jawność postępowania i korzystanie z narzędzi elektronicznych powodują, że dostęp podmiotów nieuprawnionych jest ograniczony. Wprowadzenie do prawa unijnego, a tym samym do prawodawstwa państw członkowskich, nowych technik elektronicznych stanowi odpowiedź na postulaty – jakie pojawiały się od wielu lat – uwzględnienia w procedurach udzielania zamówień

[63] E. Przeszło: *Udzielanie zamówień publicznych przy wykorzystaniu instrumentów elektronicznych*, „Zeszyty Naukowe Katedry Prawa i Administracji", pod red. naukową L. Zacharko; „Zeszyty Naukowe Górnośląskiej Wyższej Szkoły Handlowej", Katowice, z. 37/2008, s. 110-120.

[64] DzUrz L 13 z 19.01.2000 r.

[65] DzUrz L 178 z 17.07.2000 r.

publicznych przeobrażeń gospodarczych, informatyzacji i nowych sposobów zawierania kontraktów na rynku światowym. Nowe techniki mają sprzyjać zwiększeniu efektywnej konkurencji oraz usprawnieniu dokonywania zamówień[66]. W 2004 r. Komisja Wspólnot Europejskich wydała komunikat zatytułowany „Plan działania w celu wdrożenia ram prawnych dla elektronicznych zamówień publicznych"[67]. Elektroniczne zamówienia muszą być wykorzystywane przy uwzględnieniu otwartego, przejrzystego i niedyskryminującego sposobu składania ofert[68] i, co istotne, będą prowadziły do modyfikacji w innych regulacjach międzynarodowego prawa zamówień publicznych[69], w tym i w Polsce[70].

Zamówienia publiczne – w aspekcie prawnym – przeszły ewolucję na rynku ponadnarodowym, co, jak podkreśla T. Grzeszczyk, „…zmierza do ustanowienia międzynarodowego, spójnego systemu procedur i praktyk handlowych dotyczących wydatkowania środków publicznych…"[71]. Na rynku unijnym początkowo można było mówić tylko o procesie tworzenia systemu prawa zamówień publicznych. Przybierał on postać ogólnych ram prawnych, które nie miały charakteru samoistnego[72], a służyły raczej czerpaniu korzyści ze wspólnego rynku

[66] E. Przeszło: *Udzielanie…,* op. cit., s. 119-120.

[67] Komunikat dostępny na stronach Urzędu Zamówień Publicznych, <www.uzp.gov.pl>. Zdaniem Komisji WE, zamówienia publiczne, jeśli zostaną upowszechnione drogą internetową, mogą zaoszczędzić rządom poszczególnych państw członkowskich do 5 % na wydatkach i do 50-80 % na kosztach transakcji zarówno dla nabywców, jak i dostawców.

[68] E. Przeszło: *Udzielanie…,* op. cit. s.120: „…Dlatego też, Komisja proponuje m.in.: korzystanie ze Wspólnego Słownika Zamówień Publicznych (CPV), który jest dostępny w wersji elektronicznej, dokonanie zmian co do sposobu dostarczania wymaganych świadectw lub (i) dokumentów, które obecnie przekazywane są częściej w formie tradycyjnej (tj. pisemnej), dokonanie przez państwa członkowskie zmian prawnych, instytucjonalnych i organizacyjnych w celu wdrożenia systemów komputeryzacji w sferze zamówień publicznych, co wymaga wprowadzenia planów krajowych i stopniowego wdrażania ich postanowień w krajowym systemie zamówień publicznych, z zachowaniem jego kompatybilności z systemem unijnym...".

[69] Zmian wymaga m.in. korzystanie z elektronicznych zamówień w kontekście zewnętrznych instrumentów pomocowych Unii Europejskiej np. przy korzystaniu z pożyczek Banku Światowego udzielanych na realizację zamówień publicznych. Również Światowa Organizacja Handlu przygotowała rewizję Porozumienia w sprawie zamówień publicznych (*Government Procurement Agreement*) zawartego w 1994 r. Zob. D. Adamski: *Wykorzystanie łączności elektronicznej w procedurze zamówień publicznych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" nr 3/2006, s. 2 i nast.

[70] W Polsce podjęto dopiero działania mające na celu informatyzację państwa. Zgodnie z rankingiem Światowego Forum Gospodarczego (*Word Economic Forum*), Polska zajmuje bardzo niskie miejsce wśród krajów dążących do stworzenia społeczeństwa informacyjnego. Na niskim poziomie pozostają usługi wymagające integracji rejestrów państwowych i baz danych.

[71] T. Grzeszczyk: *Podręcznik...,* op. cit., s.25.

[72] Pierwsza dyrektywa Wspólnoty Europejskiej dotyczyła zamówień na roboty budowlane (nr 71/305/EEC, z 26.07.1971 r.).

w sferze zamówień publicznych[73]. Obecne regulacje Unii Europejskiej tworzą przejrzysty, spójny system procedur zawierania umów na roboty budowlane, dostawy i usługi, w tym tak zwanych zamówień sektorowych. Na rynku ponadnarodowym, o zasięgu światowym, nie udało się do tej pory – choć prace trwają już od dawna (czego przykładem było zawarcie 12 kwietnia 1979 r. w Genewie Porozumienia o zamówieniach rządowych, będącego efektem tokijskiej rundy wielostronnych negocjacji GATT w latach 1973–1979)[74] – wypracować jednolitych reguł udzielania zamówień publicznych.

Zamówienia publiczne pełnią różne funkcje i są ściśle powiązane z zasadami prawa zamówień publicznych. Funkcje mają charakter ogólniejszy, natomiast celem zasad jest konkretyzacja. Zdaniem T. Grzeszczyka, można wyróżnić: a) funkcję instrukcyjną prawa zamówień publicznych (polega na informowaniu o podstawowych zasadach, procedurach i organach, związanych z udzielaniem zamówień publicznych); b) funkcję regulacyjną (dotyczy konkretnie przebiegu trybów udzielania zamówień, czynności podejmowanych w postępowaniu, praw i obowiązków stron); c) funkcję ochronną (ochrona interesu publicznego i interesu prawnego uczestników postępowania, w tym przede wszystkim wykonawców biorących udział w procedurze udzielenia zamówienia); d) funkcję prewencyjną (określenie konsekwencji naruszenia zasad udzielania zamówień)[75]. Przedstawione przez T. Grzeszczyka funkcje dotyczą roli norm prawnych w ustawie o zamówieniach publicznych; jest to zatem podział funkcji prawnych na gruncie ustawy.

Zdaniem A. Panasiuka, podział ten nie uwzględnia istoty zamówień publicznych, ma charakter pobieżny, stąd zaproponował on następujące funkcje systemu zamówień publicznych: a) stymulacyjną (wiąże się z oddziaływaniem zamówień publicznych na gospodarkę i polega na stymulacji procesów gospodarczych przy uwzględnieniu mechanizmów podaży i popytu; b) protekcjonistyczną (ma na celu ochronę podmiotów funkcjonujących na rynku, ochronę regionalnych rynków pracy, ochronę środowiska naturalnego itd.); c) aktywizacyjną i ściśle z nią związaną funkcję decentralizacyjną (ich rola polega na wzroście aktywności gospodarczej i społecznej na rynku pracy); d) tworzenie zaufania społecznego do realizowanych wydatków publicznych (przemyślane wydawanie

[73] Zob. *Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej. Informacja Komisji Europejskiej z 11.03.1998 r.*, „Informator UZP" nr 8/1998, <www.gov.uzp.pl>.

[74] Zob. P. Eackhout: *The European Internal Market and International Trade a Legal Analysis*, Oxford 1994, s. 302-305; Ch. Bovis: *EC Public Procurement Law*, Longman, London & New York 1997, s. 69-75.

[75] T. Grzeszczyk: *Podręcznik...,* op. cit., s. 44.

środków publicznych, zgodnie z zasadami, które wzmocnią zaufanie społeczne do podmiotów realizujących zamówienie); e) współdziałanie (wskazuje na możliwość realizacji zadań publicznych z podmiotami prywatnymi)[76].

Należy zgodzić się z przedstawionymi powyżej typologiami funkcji zamówień, choć wydaje się, że w odniesieniu do funkcji prawa zamówień publicznych stanowisko T. Grzeszczyka jest bardziej adekwatne i przejrzyste. W funkcji instrukcyjnej prawa zwraca się uwagę na zasady udzielania zamówień, a tym samym na pojęcie zamówień i cel ustanowienia norm z tego zakresu (a więc chociażby na realizację ekonomicznego celu zamówień publicznych czy zasady racjonalnego wydatkowania środków pieniężnych).

Podsumowanie

Z przedstawionych rozważań wynika, że zamówienia publiczne można analizować w różnych kontekstach, a ich znaczenie jest coraz większe – zarówno dla gospodarki państwa, które będąc dysponentem środków publicznych zabiega o ich racjonalne wydawanie, jak i dla podmiotów, które są zainteresowane realizacją tych zamówień. Ten aspekt stanowi przyczynek do regulacji prawnej zamówień przez ustawodawstwa krajowe, ale przede wszystkim do ich unormowania na gruncie światowym, gdzie organizacje międzynarodowe mają możliwość oddziaływania – przez umowy, zalecenia, rezolucje i inne formy – na zasady, procedury i kryteria udzielania zamówień publicznych. Dokonana tu krótka analiza prawnoporównawcza miała na celu pokazanie, jak dynamiczną dziedziną prawną są tego rodzaju zamówienia. Nie jest to przecież nowa dyscyplina prawa, a niektóre państwa (Francja, Belgia czy Stany Zjednoczone) mają wręcz bogatą tradycję posługiwania się zamówieniami publicznymi w realizacji polityki gospodarczej kraju.

Przejawem otwarcia konkurencji na rynki zamówień publicznych są działania innych niż Unia Europejska organizacji międzynarodowych, co wynika z analizy postanowień ich umów. Rozwiązania prawne stworzone przez WTO, BŚ, EOG, ONZ i inne instytucje pokazują, że istnieje ogromna potrzeba regulacji zamówień w aspekcie globalnym. Trzeba też zaznaczyć, że istotne są nie tylko procedury udzielania zamówień, mogące ułatwić stworzenie światowego systemu zamówień publicznych. Niepokojące i wymagające reakcji są nieuczciwe praktyki stosowane w tym zakresie, przybierające postać czy to praktyk monopolistycznych[77] (zmowy

[76] A. Panasiuk: *Publicznoprawne ograniczenia przy udzielaniu zamówień publicznych*, Bydgoszcz-Warszawa 2007, s. 47-48.

[77] Sprawa Komisji Wspólnot Europejskich przeciw Irlandii z 13.11.2007 r. (C-507/03), niepubl. Zob. A. Borkowski (...), *Prawo...,* op. cit., s. 13.

przetargowe), czy przestępstw skodyfikowanych w kodeksach karnych. Stąd też konieczna wydaje się spójna regulacja o zasięgu globalnym, która chociaż w pewnym zakresie mogłaby zapobiec owym niepożądanym zjawiskom.

Wydaje się, że w celu ochrony przedsiębiorstw i przedsiębiorców (również małych i średnich) warto byłoby stworzyć system pomiędzy poszczególnymi organizacjami czy też krajami, aby ustalić procedury udzielania zamówień publicznych, które nie ograniczałyby ani nie uzależniały możliwości zatrudnienia od bilateralnych umów międzynarodowych (aneksów, not itd.), tym bardziej, że ustalone są już pewne reguły w tej kwestii. Jest wprawdzie oczywiste, że poszczególne państwa chronią swoje rynki, dążą do wykorzystania własnych surowców czy też pracowników, ale automatycznie doprowadza to do zawężenia rynku i tworzenia pewnej fikcji co do „otwartości" zamówień. Staje się ona tylko deklaracją i niewiele ma wspólnego z rzeczywistością gospodarczą. Zmiana takiego stanu rzeczy wymagałaby wprowadzenia różnych dodatkowych kryteriów, chociażby związanych z certyfikacją podmiotów, oraz czasu niezbędnego do tego typu przedsięwzięć. Niemniej jednak, problem ten wymaga zaakcentowania i rozważenia w przyszłości. Poza tym, trzeba zwrócić uwagę na rolę zamówień publicznych w krajach rozwijających się czy tak zwanego trzeciego świata. Mogłyby one przyczynić się do rozwoju przemysłu, infrastruktury, ochrony środowiska tych państw, a co najistotniejsze – dałyby szanse na walkę z bezrobociem i biedą.

dr Ewa Przeszło
dr Rafał Blicharz
adiunkci w Katedrze Publicznego Prawa Gospodarczego
Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego

Łukasz Róg

GOSPODAROWANIE MIENIEM ORAZ REALIZACJA ZADAŃ NADAWCY PUBLICZNEGO PRZEZ TELEWIZJĘ POLSKĄ SA

Publiczna radiofonia i telewizja w świetle przepisów ustawy o radiofonii i telewizji[1], będącej podstawowym aktem prawnym regulującym tę materię, ma szczególny status. Jej jednostki mają ustawowy obowiązek realizacji określonych zadań w interesie publicznym, w tym wykonywanie misji publicznej, zwłaszcza przez tworzenie i rozpowszechnianie programów, do których odnoszą się szczególne wymagania i standardy dotyczące ich treści oraz funkcji[2].

Telewizję publiczną tworzy spółka Telewizja Polska – Spółka Akcyjna (zwana dalej TVP SA lub Spółką), zawiązana w celu realizacji i rozpowszechniania ogólnokrajowych programów TVP 1, TVP 2 i TV Polonia oraz regionalnych programów telewizyjnych[3]. Ustawa o radiofonii i telewizji określa również siedziby terenowych oddziałów Spółki[4]. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym, w skład przedsiębiorstwa TVP SA wchodził Zakład Główny (skupiający 29 jednostek organizacyjnych) i oddziały terenowe.

W latach 2007–2009 (I półrocze) TVP SA rozpowszechniała naziemne programy: TVP 1 i TVP 2, TVP Info oraz 16 programów regionalnych, program

[1] Ustawa z 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji (DzU z 2004 r., nr 253, poz. 2531, ze zm.).

[2] Przykładowe zadania publicznej radiofonii i telewizji wynikające z realizacji misji publicznej określa art. 21 ust. 1a ustawy o radiofonii i telewizji, natomiast art. 21 ust. 2 formułuje wymagania dotyczące programów publicznej radiofonii i telewizji.

[3] Art. 26 ust. 2.

[4] Zgodnie z art. 26 ust. 2a ustawy o radiofonii i telewizji, terenowe oddziały Spółki mają swoje siedziby w: Białymstoku, Bydgoszczy, Gorzowie Wielkopolskim, Gdańsku, Katowicach, Kielcach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Opolu, Olsztynie, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie, Wrocławiu.

satelitarny dla odbiorców za granicą w języku polskim TV Polonia, a od 10 października 2007 r. również TV Białoruś, satelitarne programy wyspecjalizowane, rozpowszechniane na podstawie koncesji: TVP Kultura, TVP Historia (emisja od 3 maja 2007 r.) i TVP Sport oraz od 6 sierpnia 2008 r. – TVP HD.

Członków Zarządu TVP SA, w tym jego prezesa, powołuje i odwołuje rada nadzorcza (większością dwóch trzecich głosów w obecności co najmniej trzech czwartych jej członków), natomiast członków rady nadzorczej powołuje Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, z wyjątkiem jednego członka, którego powołuje minister właściwy do spraw Skarbu Państwa.

Zasady wykonywania przez ministra Skarbu Państwa funkcji właścicielskiej w odniesieniu do nadzoru właścicielskiego nad TVP SA określa ustawa o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa[5].

Samodzielność jednostek publicznej radiofonii i telewizji zapewnia przepis ustawy o radiofonii i telewizji, stanowiący, że organy państwowe mogą podejmować decyzje w sprawach działalności jednostek publicznej radiofonii i telewizji tylko w wypadkach przewidzianych ustawami[6], co jest konkretyzacją ogólnego konstytucyjnego przepisu, gwarantującego wolność prasy i środków społecznego przekazu[7].

Przychody TVP SA stanowią wpływy pochodzące z opłat abonamentowych, odsetek za zwłokę w ich uiszczaniu oraz kar za używanie niezarejestrowanych odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych, z obrotu prawami do audycji, z reklam i audycji sponsorowanych, z innych źródeł. Przychodami mogą być również dotacje z budżetu państwa[8].

Zgodnie z art. 1 ustawy o opłatach abonamentowych[9], realizowanie misji publicznej ma umożliwić spółkom publicznej radiofonii i telewizji pobieranie opłat abonamentowych. Obowiązek ich uiszczania jest powszechny (wiąże się z posiadaniem odbiornika radiofonicznego lub telewizyjnego w stanie umożliwiającym natychmiastowy odbiór programu), jednak, niezależnie od kwalifikacji opłat abonamentowych[10], uregulowania zawarte w tej ustawie nie zapewniają ich skutecznej egzekucji.

---

[5] Ustawa z 8.08.1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (DzU nr 106, poz. 493, ze zm.).

[6] Art. 22 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji.

[7] Art. 14 Konstytucji RP z 2.04.1997 r. (DzU nr 78, poz. 483, ze zm.).

[8] Art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o radiofonii i telewizji.

[9] Ustawa z 21.04.2005 r. o opłatach abonamentowych (DzU nr 85, poz. 728, ze zm.).

[10] Opłaty abonamentowe nie mieszczą się w definicji środków publicznych sformułowanej w obowiązującej do 31.12.2009 r. ustawie z 30.06.2005 r. o finansach publicznych (DzU nr 249, poz. 2104, ze zm.), jednak w wyroku z 9.09.2004 r., znak K 2/03, Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że opłata abonamentowa stanowi przymusowe, bezzwrotne świadczenie publicznoprawne, służące realizacji konstytucyjnych zadań państwa.

Dokonując zakupów towarów i usług oraz wykonując roboty budowlane, Spółka ma obowiązek stosować ustawę – Prawo zamówień publicznych[11].

Cel i zakres kontroli

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła od maja do sierpnia 2009 r., na zlecenie Komisji Skarbu Państwa Sejmu RP[12], kontrolę „Gospodarowanie mieniem oraz realizacja zadań nadawcy publicznego przez Telewizję Polską SA"[13]. Badaniami objęto lata 2007–2009 (I półrocze) i przeprowadzono je w Zakładzie Głównym TVP SA w Warszawie, czterech oddziałach terenowych TVP SA: w Białymstoku, Gdańsku, Łodzi i Warszawie oraz w Ministerstwie Skarbu Państwa. Zlecenie Komisji szczegółowo określało zakres przedmiotowy kontroli.

Celem kontroli była m.in. ocena: tworzenia i rozpowszechniania programów telewizyjnych, finansowania produkcji filmowej, udostępniania dokumentacji programowej, a także wykonywania funkcji właścicielskiej wobec Spółki przez ministra Skarbu Państwa.

Ustalenia kontroli

Brak strategii rozwoju

Brak strategii rozwoju Spółki, w tym strategii inwestycyjnej, negatywnie wpływał na jej bieżącą sytuację. Problem nieokreślenia przez Zarząd wieloletniej polityki programowej, finansowej, inwestycyjnej i kadrowej stał się szczególnie widoczny w związku z pogarszającą się kondycją ekonomiczno-finansową TVP SA. Zarząd corocznie podejmował uchwały w sprawach programowych oraz polityki inwestycyjnej, jednak w perspektywie czasowej nie dłuższej niż jeden rok. Nie zostały tym samym nakreślone cele na przyszłość, których osiągnięcie poprawiłoby stan obecny.

Nieopracowanie strategii inwestycyjnej oraz brak procedur oceny projektów skutkował niską realizacją rocznych planów (na przykład plan inwestycyjny na 2007 r. został wykonany w 58,4%), a także nierównowagą w prowadzeniu inwestycji na rzecz Zakładu Głównego i oddziałów terenowych. Znaczną część wydatków inwestycyjnych stanowiły koszty budowy nowej siedziby Spółki w Warszawie (łączny koszt budowy wyniósł 107 925,4 tys. zł brutto)[14]. Jednocześnie

[11] Ustawa z 29.01.2004 r. – Prawo zamówień publicznych (DzU z 2007 r., nr 223, poz. 1655, ze zm.).

[12] Uchwała Komisji Skarbu Państwa Sejmu RP z 10.07.2008 r.

[13] *Informacja o wynikach kontroli „Gospodarowanie mieniem oraz realizacja zadań nadawcy publicznego przez Telewizję Polską SA"*, NIK, listopad 2009 r., nr ewid. 160/2009/P/09/071/KNO.

[14] Nowa siedziba została oddana do użytkowania 7.01.2009 r.

wstrzymano wznoszenie nowych siedzib trzech oddziałów terenowych (w Gorzowie Wielkopolskim, Kielcach oraz Olsztynie), prowadzonych na działkach nabytych po preferencyjnych cenach od jednostek samorządu terytorialnego[15].

Obok trudnej sytuacji finansowej – jako przyczyny wstrzymania budowy siedzib oddziałów terenowych – należy również mieć na uwadze wpływ prowadzenia prac legislacyjnych w zakresie prawa mediów, co mogło tłumaczyć niepewność dalszego funkcjonowania w strukturze Spółki oddziałów terenowych[16]. Nie uzasadniało to jednak braku aktualnej strategii ich rozwoju. „Strategię TVP SA w zakresie programów regionalnych" przygotowano w 1998 r., a jej postanowienia nie były adekwatne do struktury organizacyjnej Spółki oraz roli wyznaczonej oddziałom terenowym, w tym do stworzonego na bazie programu TVP 3 Regionalna (pasmo wspólne) kanału TVP Info. Ponadto, sprawując nadzór nad oddziałami terenowymi Zarząd TVP SA nie stosował procedury ich oceny[17].

Niższe przychody i wzrost kosztów

W kontrolowanym okresie nastąpiło pogorszenie sytuacji ekonomicznej i finansowej Spółki, na co wpłynęły nie tylko okoliczności niezależne od niej (spadek przychodów z opłat abonamentowych)[18], ale również działania (zaniechania) Zarządu TVP SA, w tym: zwiększenie wynagrodzeń[19], niższe tempo wzrostu przychodów ze sprzedaży, przy jednoczesnym nieproporcjonalnym wzroście kosztów, angażowanie znacznych środków finansowych na inwestycje (budowa nowej siedziby).

O ile w 2007 r. Spółka osiągnęła zysk ze sprzedaży wynoszący 94 846 tys. zł (niższy o 33,2% od zysku w 2006 r.), to za 2008 r. poniosła stratę w wysokości 46 852 tys. zł, a za pierwsze półrocze 2009 r. – w wysokości 84 197 tys. zł. Jednocześnie, od 2006 r. dysponowała coraz mniejszymi zasobami pieniężnymi, które wynosiły: na 31 grudnia 2006 r. – 553 402,3 tys. zł, na 31 grudnia 2007 r. – 311 956,4 tys. zł, na 31 grudnia 2008 r. – 157 806,9 tys. zł, a na 30 czerwca 2009 r. – 71 660,3 tys. zł.

---

[15] Bonifikaty wynosiły: dla działki w Gorzowie Wlkp. – 99%, w Kielcach – 90% , w Olsztynie – 33% wartości nieruchomości.

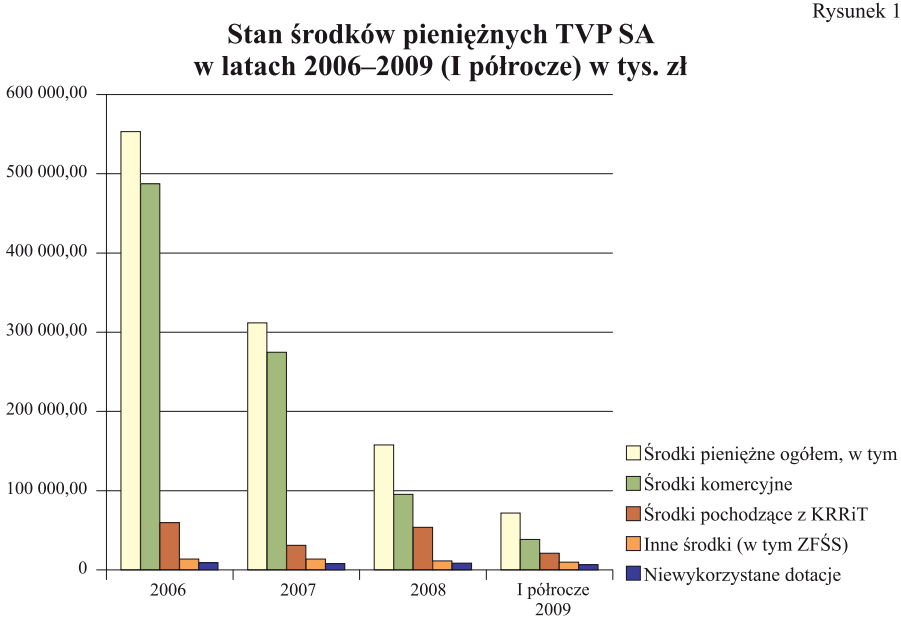
[16] Do Komisji Kultury i Środków Przekazu Sejmu RP wpłynął 18.03.2009 r. poselski projekt ustawy o zadaniach publicznych w dziedzinie usług medialnych. Ustawa, zakładająca utworzenie z 16 oddziałów terenowych TVP SA samodzielnych spółek telewizyjnych, została uchwalona 24.06.2009 r. Po zgłoszeniu weta przez Prezydenta RP ustawa nie została ponownie uchwalona przez Sejm.

[17] Wprowadzonej uchwałą Zarządu nr 54/2006 z 2.02.2006 r. w sprawie wprowadzenia zasad oceny działania oddziałów terenowych.

[18] W 2007 r. przychody z opłat abonamentowych wyniosły 526 216 tys. zł, a w 2008 r. – 421 925 tys. zł.

[19] W 2007 r. o 58 668 tys. zł w porównaniu z 2006 r., tj. o 14%, a w 2008 r. o 73 276 tys. zł, tj. 12,7% w porównaniu z 2007 r.

Rysunek 1



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Nieprawidłowa sprawozdawczość

Należy zaznaczyć, że problemy związane z kondycją ekonomiczną nie znajdowały odzwierciedlenia w sprawozdawczości finansowej Spółki za 2007 r. i 2008 r. Na skutek zapisów w ewidencji księgowej wyniki finansowe (zysk brutto) nie oddawały faktycznej sytuacji[20]. Istotny wpływ na wysokość zysku brutto za 2007 r. i 2008 r. miało zaliczenie w ciężar pozostałych kosztów operacyjnych i finansowych rezerw na zobowiązania (na zmniejszenie wyniku ze sprzedaży) i ich rozwiązywania (na zwiększenie zysku ze sprzedaży). W sprawozdaniu finansowym za 2007 r. koszty pozostałej działalności operacyjnej i finansowej zostały zawyżone o bezpodstawnie utworzone dwie rezerwy na zobowiązania, w łącznej kwocie 138 925 tys. zł, to jest bez dokonania wiarygodnego szacunku kwoty zobowiązania i stopnia prawdopodobieństwa wypływu środków pieniężnych. Było to niezgodne z art. 35d ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości[21], stanowiącego, że rezerwy tworzy się na pewne lub o dużym stopniu prawdopodo-

[20] W rocznym sprawozdaniu finansowym za 2007 r. Spółka wykazała zysk brutto w kwocie 106 393 tys. zł (wyższy o 17,3% w porównaniu z rokiem poprzednim). Za 2008 r. Spółka wykazała zysk w kwocie 84 554 tys. zł (tj. niższy o 20,5% w stosunku do 2007 r.), a za I półrocze 2009 r. strata brutto wyniosła 84 197 tys. zł, przy zaplanowanej na ten rok w kwocie 78 000 tys. zł.

[21] Ustawa z 29.09.1994 r. o rachunkowości (DzU z 2009 r., nr 152, poz. 1223, ze zm.).

bieństwa przyszłe zobowiązania, których kwotę można w sposób wiarygodny oszacować, a zwłaszcza na straty transakcji gospodarczych w toku, w tym z tytułu udzielonych gwarancji, poręczeń, operacji kredytowych oraz skutków toczącego się postępowania sądowego. W 2008 r. nastąpiło rozwiązanie rezerw na łączną kwotę 130 205,2 tys. zł, co zwiększyło przychody Spółki i wpłynęło na wzrost zysku za ten rok.

Wysokie pensje i nagrody

Istotne znaczenie dla sytuacji ekonomiczno-finansowej Spółki miała wielkość zatrudnienia i wynikające z niej koszty wynagrodzeń. W strukturze kosztów działalności operacyjnej TVP SA koszty te stanowiły: 26% w 2007 r., 27% w 2008 r. i 30% w pierwszej połowie 2009 r. Podejmowane doraźne działania, związane ze zmniejszeniem zatrudnienia, a tym samym kosztów wynagrodzeń, nie przyniosły zakładanych efektów wobec znacznych kosztów (22 411,2 tys. zł), jakie w latach 2007–2009 (I półrocze) TVP SA poniosła w wyniku rozwiązania umów o pracę. Na przykład, tylko z tytułu realizacji programu dobrowolnych odejść[22], z którego skorzystało 177 pracowników, Spółka wydała 9151,8 tys. zł. Znamienne jest to, że pomimo rozwiązania w latach 2007–2008 stosunków pracy łącznie z 1039 osobami, zatrudnienie na koniec 2008 r. było wyższe o 29 etatów, czyli o 0,6% w porównaniu z 2007 r.[23] Wzrost zatrudnienia dotyczył Zakładu Głównego Spółki (o 121 etatów), podczas gdy zatrudnienie w oddziałach terenowych zmniejszyło się o 92 etaty. Dopiero na 30 czerwca 2009 r. zatrudnienie zmniejszyło się o 228 etatów w stosunku do stanu na 31 grudnia 2008 r.

Należy zwrócić uwagę, że pomimo pogarszającej się sytuacji ekonomicznej i finansowej, Rada Nadzorcza Spółki przyznawała członkom Zarządu nagrody roczne. Trzem członkom Zarządu zostały wypłacone nagrody: za rok obrotowy 2007 – po 50,8 tys. zł (razem 152,4 tys. zł), za rok obrotowy 2008 – po 55,9 tys. zł (razem 167,6 tys. zł)[24]. Podstawę przyznania nagród[25] stanowił art. 10 ust. 3 i 7 ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi[26] oraz prze-

[22] Wprowadzonego uchwałą Zarządu nr 311/2009 z 28.04.2009 r. w sprawie programu dobrowolnych odejść pracowników z TVP SA.

[23] W latach 2007–2008 nawiązano stosunek pracy z 965 osobami.

[24] Rada Nadzorcza podejmowała uchwały w sprawie przyznania członkom Zarządu nagrody rocznej przed zwyczajnymi walnymi zgromadzeniami (24.04.2008 r. i 16.06.2009 r.) i uchwałami w sprawie udzielenia członkom Zarządu absolutorium z wykonania przez nich obowiązków.

[25] Kompetencja przyznania nagrody rocznej prezesowi Zarządu należała do ministra skarbu państwa (na wniosek Rady Nadzorczej).

[26] Ustawa z 3.03.2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (DzU nr 26, poz. 306, ze zm.).

pisy Statutu TVP SA. Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy, nagroda roczna może być przyznana w zależności od osiągniętych wyników finansowych lub stopnia realizacji innych zadań. NIK uznała, że przyznanie nagród za wymienione lata nie znajdowało merytorycznego i ekonomicznego uzasadnienia.

Przeciętne wynagrodzenie w TVP SA było ponaddwukrotnie wyższe niż w sektorze przedsiębiorstw[27], a jego wzrost nie uwzględniał maksymalnych wskaźników określonych w rozporządzeniach Rady Ministrów w sprawie wskaźników przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w 2007 r. i 2008 r.[28] W latach 2007–2008 wskaźniki zostały przekroczone odpowiednio o 6,5% i 6,2%. W 2007 r., w porównaniu z 2006 r., wynagrodzenia wzrosły o 12,7% (o 58 668 tys. zł), w 2008 r. – o 14% w porównaniu z 2007 r. (o 73 276 tys. zł). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego pracownika etatowego w 2007 r. wynosiło 6870 zł (wzrost o 9,9% w stosunku do 2006 r.), natomiast w 2008 r. – 7708 zł (wzrost o 12,2% w porównaniu z rokiem poprzednim).

Zmniejszanie zatrudnienia skutkowało znacznym zwiększeniem kosztów wynagrodzeń bezosobowych – z 104 216,5 tys. zł w 2006 r. do 134 061,9 tys. zł w 2007 r. (tj. o 28,6%) i do 160 409 tys. zł w 2008 r. (wzrost w stosunku do 2007 r. o 19,7%). Było to spowodowane zawieraniem umów cywilnoprawnych, między innymi ze zwolnionymi pracownikami, w celu zapewnienia wykonania zadań w Spółce.

Tabela 1

Stan zatrudnienia w TVP SA w latach 2007–2008

(Liczba osób)

Wyszczególnienie	1.01.2007 r.	31.12.2007 r.	kol.2-kol.1	31.12.2008 r.	kol. 5-2
	1	2	3	4	5
Zakład Główny	3 253	3 242	-11	3 363	+121
Oddziały terenowe	1 530	1 434	- 96	1 242	-192
Razem	4 783	4 676	-107	4705	+29

Źródło: Opracowanie własne NIK.

[27] Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw, bez wypłat nagród z zysku, w listopadzie 2008 r. wyniosło 3317,18 zł, a w listopadzie 2007 r. – 3088,11 zł.

[28] Rozporządzenie Rady Ministrów z 30.11.2006 r. w sprawie wskaźników przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w 2007 r. (DzU nr 225, poz. 1637) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z 8.11.2007 r. w sprawie wskaźników przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w 2008 r. (DzU nr 212, poz. 1559). Ustawą z 19.11.2009 r. o uchyleniu ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw (DzU nr 219, poz. 1707) została uchylona ustawa, na podstawie której wydano wymienione rozporządzenia Rady Ministrów.

Fluktuacja kadry, niekorzystne umowy

Problemem w TVP SA była duża fluktuacja kadry kierowniczej. W latach 2007–2009 (I półrocze) rozwiązano umowy o pracę z 65 osobami (67% osób zatrudnionych na tych stanowiskach), w tym w I półroczu 2009 r. z 26 dyrektorami i zastępcami dyrektorów, w tym z 21 – za wypowiedzeniem przez pracodawcę. Trzeba tu wskazać na zjawisko wprowadzania w umowach z kadrą kierowniczą zmian niekorzystnych z punktu widzenia finansów Spółki. W ponad 90% przypadków były one na korzyść pracowników i dotyczyły, na przykład, zmiany warunków wypowiadania klauzuli o zakazie konkurencji (z możliwości wypowiedzenia przez obie strony na możliwość wypowiedzenia wyłącznie przez pracownika), wydłużenia okresu obowiązywania umów o zakazie konkurencji z sześciu do dwunastu miesięcy, zwiększenia wysokości odszkodowania z tytułu zakazu konkurencji.

Przy zatrudnianiu doradców Zarządu również ujawniono nieprawidłowości. W latach 2007–2009 (I półrocze) zawarto umowy o pracę z 20 osobami na samodzielnych stanowiskach doradców Zarządu. Z tego tytułu Spółka poniosła koszty w łącznej kwocie 7305,4 tys. zł, w tym: 2040,9 tys. zł w 2007 r., 3542,5 tys. zł w 2008 r. (wzrost kosztów o 73,6%) oraz 1722 tys. zł w 2009 r. (I półrocze). Szesnaście wniosków o zatrudnienie doradców Zarządu (80%) nie zostało merytorycznie uzasadnionych, do czego zobowiązywały regulacje wewnętrzne. Przy zawieraniu umów z 14 doradcami Zarządu nie przestrzegano wewnętrznych uregulowań, z których wynikało, że pierwsze zatrudnienie w TVP SA odbywa się na podstawie umowy na okres próbny, a odstąpienie od tych zasad możliwe było tylko w wyjątkowych wypadkach. Szesnastu doradców nie otrzymało na piśmie zakresu obowiązków, mimo że tak stanowiły zasady zatrudniania oraz zmiany warunków pracy i płacy w TVP SA.

W Spółce nie przestrzegano wewnętrznych uregulowań w zakresie korzystania z dodatkowych świadczeń przez pracowników. Na przykład, ujawniono nieuprawnione (to jest w okresie urlopu lub zwolnienia lekarskiego) dysponowanie samochodem służbowym, pobieranie dodatku z tytułu najmu mieszkania (nieudokumentowane stosowną umową) lub opisywanie dowodów księgowych w sposób niepozwalający na stwierdzenie zasadności wydatków w ramach funduszu reprezentacyjnego.

Nieprawidłowości w dysponowaniu majątkiem

Nieprawidłowości w gospodarowaniu przez TVP SA mieniem nie miały co prawda istotnego znaczenia dla sytuacji ekonomiczno-finansowej Spółki, wpłynęły jednak na ocenę skontrolowanej działalności. NIK stwierdziła nie-

dopełnienie obowiązku występowania do ministra Skarbu Państwa o zgodę na udzielenie licencji stanowiących aktywa trwałe Spółki, których jednostkowa wartość przekraczała wyrażoną w złotych kwotę 50 tys. euro[29]. Nie oceniając zasadności wymogu – określonego w art. 5a ust. 1 ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa – dokonywania przez ministra Skarbu Państwa oceny planowanej transakcji pod względem celowości, gospodarności i legalności w przypadku udzielania licencji, z wymienionej ustawy jednoznacznie wynika taka konieczność. Wartość ośmiu największych transakcji udzielenia licencji w latach 2007–2008, dokonanych z naruszeniem tego przepisu, wyniosła 4659 tys. zł.

Nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień i zakupie usług

Stwierdzono również naruszenia przepisów prawnych przy udzielaniu zamówień publicznych. Na przykład, w Oddziale Terenowym w Gdańsku ustalenia wartości zamówienia w trybie z wolnej ręki (za kwotę 235,6 tys. zł) dokonano na podstawie kosztorysu wykonawcy, co było niezgodne z art. 35 ust. 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych (pzp), stanowiącego, że podstawą określenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością. Jedno z ogłoszeń o udzieleniu zamówienia zostało zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych po upływie 23 miesięcy od daty zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego, co było sprzeczne z art. 95 ust. 1 pzp, wedle którego zamawiający jest zobowiązany do zamieszczania ogłoszenia niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego. Spółka nie wykazała w rocznym sprawozdaniu o zamówieniach udzielonych w 2007 r. zamówienia o wartości 14 304,1 tys. zł, co naruszało przepisy rozporządzenia określające zakres informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach[30]. Ponadto, w 2007 r. w centralnym rejestrze Spółki nie uwzględniono zamówień publicznych udzielonych przez trzy jednostki organizacyjne Zakładu Głównego, co było niezgodne z wewnętrzną procedurą w sprawie organizacji udzielania zamówień publicznych w TVP SA.

[29] Statut Spółki (§ 29 pkt 3), wśród kompetencji walnego zgromadzenia wymieniał wyrażanie zgody na nabycie i zbycie składników majątku trwałego o wartości przekraczającej równowartość 50 000 euro w złotych, co nie dotyczy rozporządzania lub nabywania praw do audycji, a także uzyskiwania lub udzielania licencji. Jednak wyłączenie z kompetencji ministra Skarbu Państwa, wykonującego uprawnienia walnego zgromadzenia wyrażania zgody na udzielanie licencji, nie zwalnia Spółki od uzyskiwania w tym zakresie zgody tego ministra jako organu administracji rządowej.

[30] Rozporządzenie prezesa Rady Ministrów z 25.08.2006 r. w sprawie zakresu informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania (DzU nr 155, poz. 1110, ze zm.).

Najwyższa Izba Kontroli uznała, że korzystanie przez Spółkę w znacznym zakresie z zewnętrznych usług prawniczych i ponoszenie związanych z tym kosztów nie było uzasadnione, ujawniła ponadto działania z naruszeniem prawa[31] w 6 spośród 16 skontrolowanych umów na usługi prawnicze. Na przykład, zawarto umowę zlecenia o wartości 54 tys. zł na świadczenie usług prawniczych z naruszeniem obowiązujących w Spółce zasad, to jest bez uzgodnienia z Biurem Prawnym zakresu i warunków wykonania umowy. Miało również miejsce zawarcie umowy o obsługę prawną na kwotę 59,5 tys. zł (tj. 15 346,5 euro) z kancelarią prawną, której wybór nie był poprzedzony postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego. Należy zaznaczyć, że w latach 2007–2009 (I półrocze) w Biurze Prawnym Spółki[32] zatrudnionych było w poszczególnych latach od 20 do 22 osób mających prawo wykonywania zawodu radcy prawnego, a łączne koszty, jakie Spółka poniosła z tytułu zawartych umów na usługi prawnicze, doradcze i konsultingowe wyniosły w skontrolowanym okresie 17 687,8 tys. zł.

Problem z oceną misji publicznej

Istotna trudność wiąże się z dokonaniem oceny realizacji przez TVP SA misji publicznej. Przepisy ustawy o radiofonii i telewizji nie stanowią podstawy do precyzyjnego stwierdzenia, czy konkretna audycja ma charakter misyjny, co pozwalało Spółce kwalifikować, zgodnie z przyjętymi „Zasadami realizacji misji publicznej”[33], całość oferty programowej (poza emisją reklam, telesprzedaży i płatnych ogłoszeń) jako realizację misji publicznej. Według danych Spółki, w TVP 1 na audycje realizujące misję publiczną przeznaczono w 2008 r. 88,5% rocznego czasu antenowego, w TVP 2 – 86,2%, w TVP Kultura – 98,7%, w TVP Sport – 99,8%, a w TVP Historia – 100%. NIK nie podzieliła stanowiska TVP SA w tej kwestii, wskazując jednocześnie, że przepisy ustawy o radiofonii i telewizji nie zawierają wyczerpującej definicji obowiązków nadawcy publicznego w zakresie realizacji misji publicznej, co pozwala na swobodną ich interpretację. Na ten brak w ustawie NIK wskazywała już w Informacji o wynikach kontroli przeprowadzonej w 2002 r.[34]

---

[31] Dotyczyło to przepisów powszechnie obowiązujących oraz regulacji wewnętrznych Spółki.

[32] Jednostka organizacyjna wchodząca w skład Zakładu Głównego, do której zakresu działania należy prowadzenie obsługi prawnej Spółki, z wyłączeniem bieżącej obsługi prawnej oddziałów terenowych i Biura Reklamy.

[33] Uchwałą nr 108/2005 z 29.03.2005 r. Zarząd TVP SA określił „Zasady realizowania przez Telewizję Polską SA misji publicznej, o której mowa w art. 21 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji”, stanowiące załącznik do tej uchwały.

[34] *Informacja o wynikach kontroli wypełniania przez Telewizję Polska SA obowiązków nadawcy publicznego w latach 1998–-2000,* NIK, 2002 r., nr ewid. 38/2002/P/01/177/KNO.

W TVP SA opieszale prowadzono archiwizację zbiorów programowych. Spółka była w posiadaniu zbiorów będących spuścizną po byłej Państwowej Jednostce Organizacyjnej „Polskie Radio i TVP", użyczonych na podstawie umowy zawartej 2 września 1994 r. z Archiwum Dokumentacji Mechanicznej w Warszawie. TVP SA zobowiązała się do wyodrębnienia materiałów archiwalnych (kategoria „A") oraz sporządzenia spisów zdawczo-odbiorczych tych materiałów do końca 1996 r. Termin ten był trzykrotnie przedłużany (ostatnio do 31 grudnia 2013 r.). Ponadto stwierdzono nieprawidłowości w udostępnianiu i archiwizowaniu zbiorów programowych, polegające zwłaszcza na nieokreśleniu liczby nośników, na których może znajdować się zbiór archiwalny (utrwalone materiały wideograficzne na tych nośnikach są przemieszane merytorycznie, co spowodowane było techniką rejestracji programów informacyjnych utrwalanych w latach 80. i 90. XX wieku) oraz zaniechaniu sporządzenia planu rzeczowo-finansowego i harmonogramu konserwacji materiałów archiwalnych i cyfryzacji zbiorów.

Spółka przedsięwzięła działania związane z uruchomieniem naziemnej telewizji cyfrowej (DVB-T) przy braku strategii cyfryzacji kraju oraz określenia przez właściwe organy państwa standardu naziemnego nadawania cyfrowego. Według stanu na koniec 2008 r., prowadziła testową naziemną emisję cyfrową z 8 nadajników, które obejmowały zasięgiem między innymi aglomerację warszawską i poznańską. W związku z emisją testową DVB-T Spółka poniosła w latach 2007–2008 łączne koszty w wysokości 316,8 tys. zł i 126 tys. euro.

Pozytywnie o produkcji filmowej

Trzeba także wskazać zadania Spółki, których realizację NIK oceniła pozytywnie – przede wszystkim finansowanie produkcji filmowej. W badanym okresie na sfinansowanie 32 produkcji filmowych TVP SA przeznaczyła łącznie 22 748,1 tys. zł (netto), w tym kwotę 17 386,7 tys. zł pochodzącą z wpływów abonamentowych, o czym informowała Polski Instytut Sztuki Filmowej, zgodnie z art. 19 ust. 7 ustawy o kinematografii[35]. Ponadto, ze środków własnych Spółki finansowany był koszt nabycia praw autorskich – w 2007 r. w kwocie 591,8 tys. zł, w 2008 r. – 3796,1 tys. zł. Środki pochodzące z wpływów abonamentowych, przeznaczane przez Spółkę na produkcję filmów w latach 2007–2008, stanowiły odpowiednio 1,6% oraz 2,2% rocznych wpływów z abonamentu i były wyższe od wysokości określonej w art. 19 ust. 7 wymienionej ustawy o kinematogra-

[35] Ustawa z 30.06.2005 r. o kinematografii (DzU nr 132, poz. 1111, ze zm.).

fii (nie mniej niż 1,5%). Współfinansowane przez Spółkę filmy były prezentowane i nagradzane na krajowych i międzynarodowych festiwalach filmowych[36].

Nieprawidłowości w nadzorze

W zakresie wykonywania przez ministra Skarbu Państwa funkcji właścicielskiej stwierdzono nieprawidłowości polegające na nieokreślaniu rocznych i docelowych parametrów ekonomicznych dla Spółki[37] oraz niewykonywaniu rzetelnej analizy dokumentacji przedkładanej przez Spółkę, dotyczącej jej sytuacji ekonomiczno-finansowej. Brak parametrów ograniczał możliwość przeprowadzania – przy podejmowaniu uchwał w przedmiocie udzielenia absolutorium członkom organów Spółki – corocznej oceny wykonywania obowiązków przez Zarząd TVP SA na podstawie mierzalnych wyznaczników, jakimi są parametry ekonomiczne.

Ministerstwo przewlekle rozpatrywało w skontrolowanym okresie trzy wnioski TVP SA o wyrażenie zgody na zbycie nieruchomości[38]. Dotyczyło to wniosków: w sprawie nieruchomości w Poznaniu przy al. Niepodległości, w Rzeszowie przy ul. Broniewskiego oraz w sprawie ośrodków wypoczynkowych w Jachrance i Tłokowisku. Do czasu zakończenia kontroli minister Skarbu Państwa, wykonujący uprawnienia walnego zgromadzenia, nie podjął stosownych uchwał dotyczących rozpatrzenia wniosków, co naraża Spółkę na nieuzasadnione straty z tytułu utrzymania tych nieruchomości (na przykład, utrzymanie nieruchomości w Poznaniu i Rzeszowie przyniosło w latach 2007–2008 stratę 688,7 tys. zł).

W ramach nadzoru właścicielskiego minister Skarbu Państwa, wykonując uprawnienia Walnego Zgromadzenia TVP SA, w grudniu 2007 r. i sierpniu 2008 r. zlecił przeprowadzenie audytów zewnętrznych w Spółce, w kwestiach budzących jego obiekcje. Ponadto, w sierpniu 2008 r., w związku z wątpliwoś-

[36] Na przykład filmy: „Pora umierać" – nagroda publiczności festiwalowej Złoty Klakier oraz Nagroda Prezesa na XXXII Festiwalu Filmów Fabularnych, Gdynia 2007; „Sztuczki" – Złote Lwy na XXXII Festiwalu Filmów Fabularnych, Gdynia 2007; „U Pana Boga w ogródku" – Nagroda Specjalna Jury na XXXII Festiwalu Filmów Fabularnych, Gdynia 2007; „Mała Moskwa" – Złote Lwy na XXXIII Festiwalu Filmów Fabularnych, Gdynia 2008; „Katyń" – Nagroda Publiczności na Międzynarodowych Festiwalach Filmowych w Waszyngtonie, Ljubljanie i Denver oraz nagroda za całokształt twórczości dla A. Wajdy na MFF w Sewilli i Prix D'Excellence za 2008 r.

[37] Obowiązek określenia rocznych i docelowych parametrów ekonomicznych (wyników ekonomiczno-finansowych) wynika z Instrukcji nr 3, stanowiącej załącznik nr 1 do zarządzenia nr 12 ministra skarbu państwa z 31.03.2005 r. w sprawie zasad postępowania przy wykonywaniu czynności nadzorczych przez komórki organizacyjne Ministerstwa Skarbu Państwa (niepubl.).

[38] Ustawa o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa w art. 5b ust. 4 stanowi, że rozpatrzenie wniosku następuje w terminie miesiąca od dnia jego doręczenia ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa wraz z kompletem wymaganych dokumentów, jednak powyższy termin obowiązuje ministra działającego jako organ administracji rządowej, a nie jako walne zgromadzenie.

ciami co do prawidłowości gospodarki finansowej prowadzonej przez Spółkę, wystąpił do Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej o przeprowadzenie kontroli. Wyniki tych kontroli stały się między innymi przesłanką do nieudzielenia absolutorium członkom Zarządu i Rady Nadzorczej Spółki za 2008 r.

Podsumowanie

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła gospodarowanie mieniem przez TVP SA, jak również realizację zadań nadawcy publicznego. Brak strategii rozwoju utrudniał prawidłowe prowadzenie inwestycji, a zwłaszcza zarządzanie kadrami oraz kosztami działalności bieżącej. Na pogarszanie się sytuacji ekonomicznej i finansowej wpłynęły nie tylko czynniki zewnętrzne w postaci spadku przychodów z opłat abonamentowych, lecz również działania (zaniechania) organów Spółki, których konsekwencje będą odczuwalne przez dłuższy czas. Ustalenia kontroli NIK, niezależnie od kwestii zapewnienia stabilnego finansowania mediom publicznym, zwróciły uwagę na konieczność opracowania strategii rozwoju Spółki oraz podjęcia pilnych działań restrukturyzacyjnych w celu utrzymania jej pozycji na rynku mediów.

Pozytywnie zostało ocenione wykonywanie funkcji właścicielskiej przez Ministra Skarbu Państwa, mimo stwierdzonych nieprawidłowości. O takiej ocenie zdecydowało to, że ustawa o radiofonii i telewizji ogranicza w stosunku do innych spółek Skarbu Państwa instrumenty nadzoru właścicielskiego, jakimi Minister Skarbu Państwa dysponuje wobec TVP SA, jak również zlecenie audytu zewnętrznego Spółki oraz złożenie do Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej wniosku o przeprowadzenie w niej kontroli. Nie zmienia to faktu, że minister powinien efektywnie wykorzystywać instrumenty nadzoru, którymi dysponuje.

Łukasz Róg
Departament Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego NIK

Jerzy Lorenc

REALIZACJA STRATEGII PRYWATYZACJI UZDROWISKOWYCH SPÓŁEK SKARBU PAŃSTWA

Strategia prywatyzacji spółek uzdrowiskowych została określona w ustawie z 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych[1] oraz w „Zintegrowanym programie rozwoju uzdrowisk ze szczególnym uwzględnieniem usług turystycznych"[2], opracowanym przez Międzyresortowy Zespół do spraw Aktywizacji Społeczno-Gospodarczej Uzdrowisk, powołany zarządzeniem nr 48 prezesa Rady Ministrów z 2 lipca 2003 r.

Zasady finansowania lecznictwa uzdrowiskowego stanowią, że świadczeniobiorcy, w rozumieniu przepisów ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych[3], korzystają z lecznictwa uzdrowiskowego na zasadach określonych w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Osoby inne niż świadczeniobiorcy mogą korzystać z lecznictwa uzdrowiskowego, jeżeli zapewniono korzystanie z niego świadczeniobiorcom. Nadzór nad lecznictwem uzdrowiskowym sprawuje minister właściwy do spraw zdrowia i wojewoda przy pomocy naczelnego lekarza uzdrowiska.

W artykule 64 ustawy o uzdrowiskach zawarto postanowienie, że minister właściwy do spraw Skarbu Państwa, w porozumieniu z ministrem właściwym

---

[1] DzU nr 167, poz. 1399, ze zm. (dalej w skrócie: ustawa o uzdrowiskach).

[2] Rada Ministrów 4.01.2005 r. przyjęła sprawozdanie z prac tego zespołu. Nie oznaczało to jednak nadania mu rangi oficjalnego dokumentu rządowego (dalej w skrócie: „Zintegrowany program").

[3] DzU nr 210, poz. 2135, ze zm.

do spraw zdrowia, określi, w drodze rozporządzenia, wykaz zakładów lecznictwa uzdrowiskowego, które nie będą podlegać prywatyzacji, kierując się:

– zapewnieniem równego i powszechnego dostępu do lecznictwa uzdrowiskowego;

– zapewnieniem leczenia uzdrowiskowego o zróżnicowanych kierunkach leczniczych;

– wielkością oraz ilością posiadanych i wykorzystywanych przez spółkę zasobów tworzyw leczniczych;

– możliwością rozwoju kierunku rehabilitacyjnego;

– posiadanymi przez spółkę urządzeniami lecznictwa uzdrowiskowego.

W „Zintegrowanym programie rozwoju uzdrowisk ze szczególnym uwzględnieniem usług turystycznych" równolegle wskazano działania, jakie mają być zrealizowane, przez kogo, w jaki sposób i w jakim terminie. Program ten został uzgodniony w wyniku dwuletnich prac na szczeblu międzyresortowym, z udziałem samorządów, związków zawodowych i przedstawicieli uzdrowisk.

Minister Skarbu Państwa sprawował w połowie 2008 r. nadzór właścicielski nad 25 spółkami uzdrowiskowymi, z których 24 to jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, a w jednej Skarb Państwa był udziałowcem mniejszościowym. Spółki uzdrowiskowe realizują świadczenia głównie z zakresu lecznictwa uzdrowiskowego i rehabilitacji medycznej. Niektóre prowadzą ponadto, w ramach uzdrowiskowych zakładów górniczych, działalność związaną z wydobyciem i rozlewnictwem wód leczniczych i mineralnych oraz wydobyciem kopalin leczniczych.

Spółki uzdrowiskowe świadczą usługi dla zróżnicowanej grupy klientów instytucjonalnych: Narodowego Funduszu Zdrowia (NFZ), Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, powiatowych centrów pomocy rodzinie, stowarzyszeń i fundacji opiekujących się chorymi oraz dla kuracjuszy indywidualnych (ponoszących pełną odpłatność za usługi).

Kontrakty zawierane z NFZ są głównym źródłem przychodów spółek uzdrowiskowych. W latach 1998–2006 nastąpił ponadczterokrotny spadek nakładów na lecznictwo uzdrowiskowe – z 4,5% do 1% rocznego budżetu NFZ. W 2008 r. nakłady te wzrosły do 1,2% budżetu NFZ, a w 2009 r. miały wynieść 1,3%.

Cel i zakres kontroli

Najwyższa Izba Kontroli w 2009 r. przeprowadziła z własnej inicjatywy kontrolę realizacji strategii prywatyzacji uzdrowiskowych spółek Skarbu Państwa[4].

[4] *Informacja o wynikach kontroli realizacji strategii prywatyzacji uzdrowiskowych spółek Skarbu Państwa*, nr ewid. 184/2009/P09042/KGP, NIK, styczeń 2010 r.

Temat należał do priorytetowych kierunków kontroli NIK w 2009 r. – „Państwo gospodarne", w obszarze badań kontrolnych „Zarządzanie i gospodarowanie majątkiem Skarbu Państwa". Strategia prywatyzacji sektora uzdrowiskowego, a zwłaszcza określenie liczby i wybór spółek przeznaczonych do prywatyzacji, budziły duże zainteresowanie sejmowej Komisji Skarbu Państwa i Komisji Zdrowia, zarządów i pracowników spółek uzdrowiskowych oraz działających w nich związków zawodowych. Omówieniu tej problematyki poświęcono w 2008 r. trzy posiedzenia komisji sejmowych[5].

Celem kontroli była ocena działań ministra Skarbu Państwa i ministra zdrowia, w latach 2005–2008 oraz do lipca 2009 r., w zakresie przygotowania i przeprowadzenia prywatyzacji zakładów lecznictwa uzdrowiskowego oraz działalności zarządów 21 z nich, szczególnie w obszarze restrukturyzacji i przygotowania do prywatyzacji.

Ustalenia kontroli

Ustawa o uzdrowiskach (obowiązująca od 2005 r.) nakładała na ministra Skarbu Państwa obowiązek określenia, we współpracy z ministrem zdrowia, grupy spółek, które nie będą prywatyzowane. W „Zintegrowanym programie" spółki te określono jako grupę I, w której inwestycje w posiadaną bazę hotelową i zabiegową, szacowane na około 200 mln zł, będą finansowane ze środków uzyskanych z prywatyzacji dwóch pozostałych grup, tj. grupy II (spółki przeznaczone do prywatyzacji z okresem co najmniej 5-letniego zachowania wpływu Skarbu Państwa na ich działalność) i grupy III (spółki przeznaczone do prywatyzacji z zachowaniem kontynuacji działalności leczniczej). Zatwierdzenie przez ministra Skarbu Państwa podziału spółek na grupy I, II i III nastąpiło w styczniu 2007 r.[6]

Kontrola wykazała, że minister zdrowia nie prezentował w latach 2005–2009 jednoznacznego stanowiska w sprawie spółek uzdrowiskowych wyłączonych z prywatyzacji, uzasadnionego przesłankami wymienionymi w art. 64 ustawy o uzdrowiskach, co należy ocenić jako działanie nierzetelne. W maju 2005 r. przedstawił ministrowi Skarbu Państwa opinię, że z uwagi na zapewnienie równego i powszechnego dostępu do lecznictwa uzdrowiskowego o zróżnicowanych profilach leczniczych, z procesu prywatyzacji należy wyłączyć 9 spółek uzdrowiskowych.

[5] Posiedzenie Komisji Skarbu Państwa 11.06.2008 r. oraz wspólne posiedzenia Komisji Skarbu Państwa i Komisji Zdrowia 17.09.2008 r. i 19.11.2008 r.

[6] *Koncepcja prywatyzacji uzdrowiskowych spółek Skarbu Państwa* ze stycznia 2007 r., zaakceptowana przez Ministra Skarbu Państwa.

Kierownictwo Ministerstwa Zdrowia w lipcu 2007 r. zaakceptowało jednak projekt rozporządzenia ministra Skarbu Państwa, wskazujący 14 spółek wyłączonych z procesu prywatyzacji. Ich wykaz powstał między innymi na podstawie przesłanek niewymienionych w art. 64 ustawy o uzdrowiskach; opierał się na liście zaproponowanej przez jeden z podzespołów opracowujących „Zintegrowany Program", przy czym podzespół, ustalając listę 9 spółek grupy I, kierował się kryteriami szerszymi niż wymienione w art. 64 ustawy o uzdrowiskach, biorąc pod uwagę również sytuację finansowo-ekonomiczną spółek i zgłoszone roszczenia reprywatyzacyjne. Minister Skarbu Państwa, rozszerzając wykaz do 14 spółek, wziął z kolei pod uwagę fakt dokapitalizowania 4 oraz planowane połączenie 2.

Minister Skarbu Państwa wystąpił w marcu 2008 r. do ministra zdrowia o dokonanie weryfikacji wykazu 14 spółek uzdrowiskowych nieprzeznaczonych do prywatyzacji, pod kątem realizowanych przez nie profili leczniczych i potrzeby zachowania niektórych z nich jako wyłączonych z tego procesu. Zdaniem MSP, wyłączenie z prywatyzacji 14 spółek, przy niemożności ich dokapitalizowania, powodowałoby w przyszłości ich marginalizację ekonomiczną. Brak dostatecznego wsparcia finansowego nie pozwoliłby na ich właściwe funkcjonowanie i konkurowanie z uzdrowiskowymi podmiotami gospodarczymi już działającymi na określonym poziomie lub uzyskującymi ten poziom w procesie prywatyzacji. W maju 2008 r. Ministerstwo Zdrowia zaakceptowało kolejny projekt wyłączenia z prywatyzacji 8 spółek. Zdaniem ministra zdrowia, zmniejszenie liczby spółek wyłączonych nie ograniczy możliwości zapewnienia leczenia uzdrowiskowego ze środków publicznych. We wrześniu 2008 r. kierownictwo MZ zdecydowało o akceptacji listy przedstawionej przez ministra Skarbu Państwa, wskazującej 7 spółek, które nie zostaną sprywatyzowane (z wcześniejszej listy 8 spółek MSP wyłączyło Przedsiębiorstwo Uzdrowiskowe Ustroń SA). Jednocześnie Departament Organizacji Ochrony Zdrowia przedstawił stanowisko, że biorąc pod uwagę zabezpieczenie leczenia uzdrowiskowego w podstawowych kierunkach leczniczych, racjonalne wydaje się pozostawienie 5 spółek, które nie powinny być przeznaczone do prywatyzacji w najbliższym czasie.

Wykaz zawarty w kolejnym rozporządzeniu ministra Skarbu Państwa[7], ograniczony do 7 spółek, opierał się na wcześniej wspomnianej liście 9 spółek grupy I, przy czym MSP skreśliło z tej listy dwie spółki, z powodu dążenia ich zarządów i organizacji społecznych do prywatyzacji. Zdaniem NIK, posługiwanie się przez ministra Skarbu Państwa dodatkowymi, niewymienionymi w ustawie

[7] Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z 8.10.2008 r. w sprawie wykazu zakładów lecznictwa uzdrowiskowego prowadzonych w formie jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, które nie będą podlegać prywatyzacji (DzU nr 192, poz. 1186).

o uzdrowiskach kryteriami wyboru spółek wyłączonych z prywatyzacji, było działaniem dopuszczalnym z punktu widzenia legalności.

Podział spółek uzdrowiskowych na trzy grupy, określony w „Zintegrowanym Programie" i zaakceptowany przez ministra Skarbu Państwa w styczniu 2007 r., stał się nieaktualny już w następnym roku. W październiku 2008 r. podsekretarz stanu w MSP zaakceptował propozycję departamentu nadzorującego sektor uzdrowiskowy[8] odstąpienia od koncepcji zachowania przez Skarb Państwa w części spółek większościowego pakietu akcji (udziałów) przez okres pięciu lat. Nie znalazło potwierdzenia wyjaśnienie innego członka kierownictwa MSP, że w trakcie konstruowania „Planu prywatyzacji na lata 2008–2011"[9] dokonano weryfikacji założeń podziału spółek uzdrowiskowych na trzy grupy, co skutkowało nowym podziałem – na dwie grupy, to jest spółki wyłączone z prywatyzacji i spółki przeznaczone do prywatyzacji. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że „Plan prywatyzacji na lata 2008–2011" oraz „Zaktualizowany plan prywatyzacji 2009–2011"[10] zawierały wykaz 10 spółek uzdrowiskowych przeznaczonych do prywatyzacji, z czego Skarb Państwa w 5 spółkach przez okres co najmniej pięciu lat ma zachować udział większościowy. Działania, w wyniku których strategia prywatyzacji spółek uzdrowiskowych zawarta w dokumentach przedstawionych przez ministra Skarbu Państwa i przyjętych przez Radę Ministrów różni się od strategii, jaką faktycznie MSP ma zamiar realizować, NIK oceniła jako nierzetelne.

Minister Skarbu Państwa we wrześniu 2008 r., w związku z pracami Ministerstwa Zdrowia nad zmianą ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, zaproponował nową treść art. 64. Określenie, w drodze rozporządzenia, wykazu zakładów lecznictwa uzdrowiskowego, które nie będą podlegać prywatyzacji, miałoby zostać zastąpione zasięgnięciem opinii ministra właściwego do spraw zdrowia, przed podjęciem przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa decyzji o wszczęciu procesu prywatyzacji spółek uzdrowiskowych. Uzasadniając swoje stanowisko, minister Skarbu Państwa stwierdził, że NFZ, który ma obowiązek kontraktowania świadczeń w trybie publicznym, kieruje się jakością świadczenia i jego ceną, a nie strukturą własnościową akcjonariatu spółki uzdrowiskowej. Minister uznał również, że zaproponowana zmiana przyczyni się do zniesienia ograniczenia możliwości wszczęcia procesu prywatyzacji, jeśli spełnione będą wszystkie przesłanki do jego rozpoczęcia.

---

[8] Departament Nadzoru Właścicielskiego i Prywatyzacji IV MSP (DNWiP IV).

[9] Przyjęty 22.04.2008 r. uchwałą nr 83/2008 Rady Ministrów.

[10] Uchwała nr 22/2009 Rady Ministrów z 10.02.2009 r. w sprawie aktualizacji „Planu prywatyzacji na lata 2008 – 2011".

W odpowiedzi minister zdrowia zaproponował uchylenie art. 64, wyłączając tym samym swój udział w procesie prywatyzacji spółek uzdrowiskowych. Stwierdził, że przepis w wariancie proponowanym przez MSP przekracza zakres jego kompetencji w przedmiocie rozstrzygania o zasadności prywatyzacji spółek uzdrowiskowych. Zdaniem NIK, propozycja ministra zdrowia, sprawującego nadzór nad lecznictwem uzdrowiskowym, jest niecelowa. Izba nie kwestionuje jego stanowiska, że prowadzenie lecznictwa uzdrowiskowego na wysokim poziomie nie zależy od struktury właścicielskiej danego zakładu leczniczego. Zapewnienie równego i powszechnego dostępu do tego rodzaju świadczeń jest jednak wynikiem kontraktacji usług uzdrowiskowych, zależnej przede wszystkim od ich liczby i ceny, a następnie od standardu.

Propozycja ministra zdrowia zmiany ustawy przez skreślenie art. 64 nie została poprzedzona analizą zasadności i skutków prywatyzacji sektora uzdrowiskowego. Ponadto kontrola wykazała, że komórki organizacyjne MZ nie oceniały wpływu prywatyzacji spółek uzdrowiskowych (Uzdrowiska Nałęczów SA w 2001 r. i Uzdrowiska Szczawnica SA w 2005 r.) na ich funkcjonowanie, w tym kontraktowanie usług oraz kontynuację kierunków (profili) leczenia, a nawet nie miały informacji umożliwiających taką ocenę. Dopiero podczas kontroli Ministerstwo Zdrowia uzyskało od NFZ dane za lata 2005–2009 dotyczące wartości umów o udzielenie świadczeń opieki zdrowotnej (w rodzaju lecznictwo uzdrowiskowe) i ich realizacji przez dwie sprywatyzowane spółki uzdrowiskowe. Informacje te wskazują na duży wzrost wartości usług w latach 2005–2009, zrealizowanych przez Uzdrowisko Nałęczów SA i Uzdrowisko Szczawnica SA po prywatyzacji i utrzymywanie liczby kierunków leczenia. Oprócz informacji o rozmiarach kontraktacji i liczbie prowadzonych kierunków leczenia, otrzymywanych z NFZ, analiza powinna uwzględniać szczegółowe dane obejmujące warunki zawieranych kontraktów, prognozę wpływu prywatyzacji pozostałych spółek uzdrowiskowych na realizację usług uzdrowiskowych oraz prognozę potrzeb lecznictwa uzdrowiskowego w skali kraju. Działania w zakresie nadzoru nad lecznictwem uzdrowiskowym oraz uzgadniania liczby spółek wyłączonych z prywatyzacji podejmowane były przez ministra zdrowia bez posiadania tych istotnych informacji, co NIK oceniła jako nierzetelne.

Działania prywatyzacyjne

Zgodnie z planem na 2008 r., w Ministerstwie Skarbu Państwa rozpoczęto proces prywatyzacji 5 spółek uzdrowiskowych zakwalifikowanych do III grupy, to jest: Uzdrowiska Kraków Swoszowice Sp. z o.o., Uzdrowiska Kamień Pomorski Sp. z o.o., Uzdrowiska Wieniec Sp. z o.o., Uzdrowiska Przerze-

czyn Sp. z o.o. i Uzdrowiska Ustka Sp. z o.o. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, harmonogram tych działań był opracowany nierzetelnie. Prywatyzację pierwszych 5 spółek zaplanowano w terminie od maja 2008 r. (uruchomienie procedury wyboru doradcy prywatyzacyjnego) do marca 2009 r. (podpisanie umów sprzedaży udziałów). Ten harmonogram był nieaktualny już w momencie przedstawienia go sejmowej Komisji Skarbu Państwa 25 czerwca 2008 r., gdyż do tego czasu nie zlecono jeszcze nawet wykonania analiz przedprywatyzacyjnych. W opracowaniu MSP, przedstawionym 19 listopada 2008 r. komisjom sejmowym, termin zakończenia prywatyzacji 5 spółek określono na połowę 2009 r., co również było nierealne ze względu na niezakończenie analiz przedprywatyzacyjnych. Końcowy odbiór tych analiz nastąpił dopiero w marcu 2009 r.

Izba oceniła, że sposób wyboru w 2008 r. doradcy prywatyzacyjnego, w wyniku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, był prawidłowy. Do zadań doradcy należało wykonanie, w terminie 10 tygodni od podpisania umowy, to jest do 12 listopada 2008 r., całości analiz przedprywatyzacyjnych wymienionych wcześniej 5 spółek uzdrowiskowych.

W trzech kolejnych postępowaniach o zamówienie publiczne, według NIK przeprowadzonych rzetelnie, wybrano doradców prywatyzacyjnych dla kolejnych 8 spółek. Umowa dotycząca Uzdrowiska Świeradów Zdrój Sp. z o.o., Uzdrowiska Cieplice Sp. z o.o. i Uzdrowiska Szczawno-Jedlina Sp. z o.o. została zawarta w czerwcu 2009 r. Zakres usług określonych w tej umowie był szerszy, niż w umowie dotyczącej pierwszych 5 spółek, gdyż oprócz wykonania analiz przedprywatyzacyjnych umowa przewidywała wykonanie prac, dotyczących przygotowania i obsługi procesu sprzedaży akcji (udziałów) oraz doradztwo dla ministra Skarbu Państwa w procesie prywatyzacji spółek w okresie do 48 miesięcy od dnia podpisania umowy. W lipcu 2009 r. wybrano oferty w postępowaniach mających na celu wybór wykonawców analiz przedprywatyzacyjnych dla Zespołu Uzdrowisk Kłodzkich SA w Polanicy Zdroju oraz grupy 4 spółek: Przedsiębiorstwa Uzdrowiskowego Ustroń SA, Uzdrowiska Wysowa SA, Solanki Uzdrowiska Inowrocław Sp. z o.o. oraz Uzdrowiska Połczyn SA. Izba zwróciła uwagę na pominięcie w zakresie zleconych analiz przedprywatyzacyjnych oceny wpływu na proces prywatyzacji spółek wcześniejszego ich dokapitalizowania przez Skarb Państwa. Zdaniem NIK, powinna zostać przeprowadzona analiza wpływu prywatyzacji na wyniki tak zwanego testu prywatnego inwestora, świadczącego, że dokapitalizowanie nie stanowi niedozwolonej pomocy publicznej. Z powodu braku odpowiednich ustaleń w umowie o wykonanie analiz, doradca nie zajmował się tą kwestią.

Kontrola wykazała, że faktyczny stan zaawansowania działań prywatyzacyjnych na koniec lipca 2009 r. był następujący:

– Odstąpiono od negocjacji ze wszystkimi potencjalnymi inwestorami, którzy złożyli w MSP odpowiedzi na zaproszenie do nabycia udziałów spółki Uzdrowisko Kraków Swoszowice Sp. z o.o. z siedzibą w Krakowie. Mimo dużego zainteresowania udziałem w prywatyzacji tej spółki, najlepsza oferta była znacznie niższa od dolnego progu wartości za jeden udział, rekomendowanego przez doradcę. Odstąpienie od negocjacji NIK oceniła jako celowe i gospodarne. Ministerstwo Skarbu Państwa opublikowało 24 czerwca 2009 r. ponowne zaproszenie do negocjacji w sprawie nabycia udziałów spółki Kraków Swoszowice Sp. z o.o. W wyznaczonym terminie, na 17 lipca 2009 r., złożono siedem ofert wstępnych (do końca kontroli postępowania w zakresie oceny ofert nie zakończyły się).

– Termin złożenia wiążących propozycji warunków umowy zakupu udziałów pozostałych 4 spółek określono na 22 czerwca 2009 r. Złożono dwie wiążące oferty na zakup udziałów Uzdrowiska Ustka Sp. z o.o. i jedną ofertę na zakup udziałów Uzdrowiska Wieniec Sp. z o.o. Nie złożono żadnych ofert zakupu udziałów Uzdrowiska Kamień Pomorski Sp. z o.o. i Uzdrowiska Przerzeczyn Sp. z o.o.

– Ministerstwo Skarbu Państwa 30 czerwca 2009 r. zawarło 48-miesięczną umowę z wybranym doradcą o opracowanie analiz przedprywatyzacyjnych i doradztwo przy prywatyzacji 3 spółek: Uzdrowiska Świeradów Zdrój Sp. z o.o., Uzdrowiska Cieplice Sp. z o.o., Uzdrowiska Szczawno-Jedlina Sp. z o.o.

W tej sytuacji mało prawdopodobne było uzyskanie przychodów z prywatyzacji 5 spółek uzdrowiskowych planowane w 2009 r. (a poprzednio w 2008 r.) w kwocie około 30 mln zł[11].

Dokapitalizowanie spółek uzdrowiskowych

Kolejni ministrowie właściwi do spraw Skarbu Państwa, zajmujący stanowiska w latach 2005–2009, ponoszą odpowiedzialność za niezrealizowanie przez MSP jedynego zadania wymienionego, obok realizacji koncepcji prywatyzacji, w „Zintegrowanym programie" z 2005 r. Ministerstwo Skarbu Państwa, w ścisłej współpracy z Ministerstwem Zdrowia i Ministerstwem Finansów, miało do końca I kwartału 2005 r. zrealizować zadanie pod nazwą: „Działanie 5.

[11] Na początku stycznia 2010 r. podpisano umowę sprzedaży 12 525 udziałów Uzdrowiska Ustka Sp. z o.o., stanowiących 92,8% kapitału zakładowego, na rzecz Spółki Hotel Lubicz Sp. z o.o. za łączną kwotę 14 028 tys. zł. Wartość księgowa Uzdrowiska Ustka Sp. z o.o. na 31.12.2008 r. wynosiła 8897 tys. zł. Pod koniec stycznia 2010 r. podpisano umowę sprzedaży 43 910 udziałów Uzdrowiska Kraków Swoszowice Sp. z o.o., stanowiących 92,42% kapitału zakładowego, na rzecz STP Investment SA z siedzibą w Bochni za łączną kwotę 18 090 tys. zł. Wartość księgowa Uzdrowiska Kraków Swoszowice Sp. z o.o. na 31.12.2008 r. wynosiła 7581 tys. zł.

Opracowanie procedury przygotowawczej, niezbędnej do wdrożenia koncepcji prywatyzacji spółek uzdrowiskowych". Polegało ono na uzgodnieniu stawki odpisów z przychodów z prywatyzacji spółek uzdrowiskowych na Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców. Kwota odpisów miała być przeznaczona na dokapitalizowanie nieprywatyzowanych spółek. Minister Skarbu Państwa dążył jednak do utworzenia specjalnego funduszu celowego, co w ocenie NIK było działaniem niecelowym. Minister finansów zajął negatywne stanowisko w kwestii utworzenia funduszu celowego wyłącznie na potrzeby spółek uzdrowiskowych, gdyż sprzeciwiłoby się to celom i zadaniom, jakie wynikają z planowanej reformy finansów publicznych, zakładającej między innymi konsolidację istniejących już funduszy celowych.

Po dwuletniej korespondencji z MSP, w czerwcu 2007 r., minister finansów zgodził się na przyjęcie rozwiązania, w którym przychody z prywatyzacji spółek uzdrowiskowych miały być przekazywane na istniejący Fundusz Skarbu Państwa, który może być wykorzystany na dokapitalizowanie spółek. Tak długotrwałe uzgadnianie zasad, na jakich miał działać ten fundusz, oceniane przez NIK jako nierzetelne, nie pozwoliło na sfinalizowanie niezbędnych zmian legislacyjnych w poprzedniej kadencji Sejmu. W drugiej połowie 2007 r. działania te zostały przez MSP zaniechane. Podsekretarz stanu w MSP wyjaśnił, że po zmianie kierownictwa ministerstwa w końcu 2007 r. zrezygnowano z utworzenia tego funduszu, z powodu zmiany polityki Rządu RP w zakresie prywatyzacji i potrzeby zwiększenia wpływów z prywatyzacji do budżetu.

Najwyższa Izba Kontroli jako celowe i gospodarne oceniła dokapitalizowanie udzielone przez ministra Skarbu Państwa spółkom uzdrowiskowym, a także dotychczasowe efekty w postaci realizacji inwestycji, finansowanych głównie środkami przekazanymi przez MSP. W latach 2003–2005 minister Skarbu Państwa, ze środków Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców, udzielił pomocy publicznej 4 spółkom uzdrowiskowym, w wysokości 21 mln zł, na realizację ich programów restrukturyzacji. W latach 2005–2007 dokapitalizował z Funduszu Skarbu Państwa (w trzech turach, na zasadach rynkowych) następne 18 spółek – łącznie na kwotę 101,5 mln zł, na sfinansowanie inwestycji mających prowadzić do wzrostu wartości tych spółek oraz uzyskania przez Skarb Państwa, w określonym czasie, premii inwestycyjnej z tytułu zaangażowanego kapitału. Ponadto Uzdrowisko Ciechocinek od 2005 r. corocznie otrzymuje dotację celową na remont tężni nr 2 (łącznie do 2010 r. ma ona wynieść ok. 12,6 mln zł).

W „Zintegrowanym programie" przewidziano, że dokapitalizowaniu będą podlegały tylko spółki wyłączone z prywatyzacji na podstawie art. 64 ustawy o uzdrowiskach. Z powodu nieutworzenia specjalnego funduszu celowego, minister

Skarbu Państwa przekazywał środki na podwyższenie kapitału spółek uzdrowiskowych ze środków Funduszu Skarbu Państwa. Dopuszczono też możliwość dokapitalizowania spółek, które w przyszłości miały być sprywatyzowane, zaś wyłączonym z prywatyzacji miały być przyznane – zamiast wyłączności – zgodnie z założeniami MSP, preferencje w uzyskaniu dokapitalizowania. Kontrola wykazała, że spółki uzdrowiskowe wyłączone z prywatyzacji nie miały widocznych preferencji w uzyskaniu dokapitalizowania, w porównaniu z pozostałymi.

Dokapitalizowanie to nie wymagało notyfikacji w Komisji Europejskiej[12]. Tak zwany test prywatnego inwestora (instrument służący stwierdzeniu, czy dane działanie państwa stanowi pomoc publiczną), oparty na regulacjach Unii Europejskiej a zawarty we wnioskach spółek, wykazywał premię rynkową dla inwestora – Skarbu Państwa. Planowany wzrost wartości spółek miał nastąpić w latach 2009–2016, w zależności od konkretnego przypadku dokapitalizowania. Wzrost ten, według prognoz zawartych w „testach prywatnego inwestora", przedstawionych przez zarządy spółek uzdrowiskowych, ma wynieść 79,4 mln zł, czyli 78,2% łącznej kwoty dokapitalizowania. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, że planów prywatyzacyjnych MSP nie powiązano z okresem zakończenia rozliczeń prognozowanych efektów dokapitalizowania, podanych w „teście". Spośród pięciu spółek uzdrowiskowych, objętych prowadzonym procesem prywatyzacji, 3 spółki otrzymały dokapitalizowanie[13], a żadna z nich nie zakończyła okresu prognozy, przy czym jedna z nich nie zakończyła nawet planowanych inwestycji. Z „testów prywatnego inwestora" wynika, że sumaryczna oczekiwana premia inwestycyjna dla tych trzech spółek, wynosząca 3,5 mln zł, miała być uzyskana w latach 2009–2015. Izba zauważa, że istnieje ryzyko, iż „test" opracowany i przyjęty dla przedsiębiorstwa uzdrowiskowego, z powodu nieujawnionych w nim decyzji prywatyzacyjnych, stał się nieobiektywny i źle dyskontowany. Wiąże się to nieodłącznie z ryzykiem uznania dokapitalizowania za udzielenie niedozwolonej pomocy publicznej.

Kontrola wykazała uchybienia polegające na braku jasnych i powszechnie udostępnionych spółkom pisemnych procedur składania wniosków o dokapitalizowanie, trybu ich rozpatrywania i podejmowania decyzji oraz jasnych i wyczerpujących uregulowań w zakresie postępowania w Ministerstwie Skarbu Państwa ze sprawozdaniami z realizacji inwestycji i efektów wynikających z udzielonego do-

[12] Ustawa z 30.04.2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (DzU z 2007 r., nr 59, poz. 404, ze zm.).

[13] 1) Uzdrowisko Kamień Pomorski Sp. z o.o. – przewidywany termin zakończenia dokapitalizowanej inwestycji 2009 r., zakończenie okresu prognozy 2013 r.; 2) Uzdrowisko Ustka Sp. z o.o. – inwestycja zakończona w IV kwartale 2008 r., zakończenie prognozy w 2015 r.; 3) Uzdrowisko Przerzeczyn Sp. z o.o. – inwestycja zakończona w grudniu 2006 r., zakończenie prognozy w 2009 r.

kapitalizowania. Ministerstwo nie dysponowało w latach 2005–2007 pisemnymi procedurami dotyczącymi rozpatrywania wniosków i podziału środków pomiędzy spółki uzdrowiskowe, które złożyły wnioski o dokapitalizowanie. W ocenie NIK, brak takich procedur spowodował nieweryfikowalność podejmowanych decyzji (niejasne kryteria, uznaniowość przydziału środków).

Celowe i gospodarne było nałożenie na organy spółek obowiązków sprawozdawczych w postaci sprawozdań kwartalnych i rocznych z realizacji inwestycji. Zarówno zarządy spółek, jak i organy nadzoru, rzetelnie informowały ministra Skarbu Państwa o postępie inwestycji, sposobie wydawania środków i efektach osiągniętych po ich zakończeniu, zgodnie ze stanem faktycznym. Brak procedury dotyczącej analizowania sprawozdań spółek z realizacji dokapitalizowanych inwestycji oraz agregowania danych o inwestycjach i ich efektach MSP tłumaczyło niezakończeniem wszystkich dokapitalizowanych inwestycji. Sytuacja ta, według NIK, nie zwalniała z obowiązku bieżącej oceny efektywności dokapitalizowania poszczególnych spółek (wpływu na sytuację ekonomiczno-finansową spółki, wykonania prognozowanego wzrostu wartości).

Realizacja zadań inwestycyjnych

Zadania inwestycyjne, konieczne do wykonania oraz przewidziane w planach rozwojowych spółek, obejmowały modernizację majątku przez:

– dostosowanie obiektów do wymagań określonych w rozporządzeniu ministra zdrowia[14];

– budowę basenów rehabilitacyjnych, przystosowanie obiektów do potrzeb niepełnosprawnych;

– budowę lub rozbudowę zaplecza zabiegowego;

– zakup, budowę lub rozbudowę zaplecza noclegowego i żywieniowego;

– zakup sprzętu rehabilitacyjnego, zabiegowego i diagnostycznego;

– rewaloryzację oraz renowację obiektów umieszczonych w rejestrze zabytków i objętych ochroną konserwatorską;

– rozbudowę linii technologicznych do produkcji wody mineralnej.

Spośród 26 zadań inwestycyjnych, w 17 spośród 21 kontrolowanych spółek uzdrowiskowych, którym minister Skarbu Państwa udzielił dokapitalizowania na te inwestycje, 13 zadań zostało zakończonych, 12 znajdowało się na różnych etapach realizacji, a z jednego zrezygnowano. Wykonane i szacowane dalsze koszty tych inwestycji, w łącznej kwocie 143 919 tys. zł, były o 45% wyższe od przekazanej

[14] Rozporządzenie ministra zdrowia z 21.08.2006 r. w sprawie określenia wymagań, jakim powinny odpowiadać zakłady i urządzenia lecznictwa uzdrowiskowego (DzU nr 161, poz. 1142).

tym 17 spółkom kwoty dokapitalizowania (99 492 tys. zł). Sfinansowano je środkami własnymi spółek, odsetkami uzyskanymi od kwot dokapitalizowania oraz kredytami. Blisko 70% udział środków z dokapitalizowania w wartości inwestycji potwierdza, że spółki nie byłyby w stanie dokonać ich samodzielnie.

Wykonawcy, zgodnie z przepisami, byli wybierani w trybie określonym przez ustawę – Prawo zamówień publicznych. Przeprowadzone kontrole nie wykazały działań niegospodarnych, a stwierdzone nieprawidłowości i błędy w stosowaniu ustawy nie powodowały negatywnych skutków dla spółek.

Wysokość nakładów inwestycyjnych dokonanych przez 21 spółek w latach 2006–2008 wyniosła 159,5 mln zł, w tym wartość inwestycji kontynuowanych na koniec 2008 r. 42,9 mln zł. Biorąc pod uwagę dokapitalizowanie w kwocie 99,5 mln zł, pozostałe kwoty zainwestowane przez spółki (60 mln zł) były niższe od sumy dokonanych w tym czasie odpisów amortyzacyjnych, w wysokości 77,1 mln zł, i przychodów uzyskanych ze sprzedaży zbędnych składników aktywów trwałych w kwocie 15,8 mln zł.

Narodowy Fundusz Zdrowia, odbiorca 2/3 usług kontrolowanych spółek, nie uwzględnia w kalkulacjach swoich stawek za osobodzień nakładów niezbędnych na odtworzenie majątku trwałego spółek uzdrowiskowych. Tymczasem spółki te ponoszą bardzo wysokie nakłady na podniesienie standardu obiektów leczniczych i urządzeń służących bezpośrednio i pośrednio procesom leczniczym. Jednak, wobec znacznego zdekapitalizowania majątku w wyniku wieloletniego niedofinansowania, ich potrzeby inwestycyjne są wciąż ogromne. Przed spółkami uzdrowiskowymi nadal stoi zadanie wykonania wielu niezbędnych działań, aby mogły sprostać wymaganiom unijnych przepisów w zakresie sanitarnym, przeciwpożarowym, bezpieczeństwa i higieny pracy oraz pełnego dostosowania obiektów do potrzeb osób niepełnosprawnych. Realizacja tego zadania bez uwzględnienia odpowiednich nakładów w stawkach proponowanych przez NFZ będzie bardzo długotrwała lub wręcz niemożliwa.

Kondycja ekonomiczno-finansowa spółek uzdrowiskowych w 2008 r. znacznie się poprawiła po regresie, jaki miał miejsce w 2007 r. Było to wynikiem zwiększonej kontraktacji przez NFZ usług, przy jednoczesnym podwyższeniu (średnio o 8%) ich cen. Wykorzystanie bazy uzdrowiskowej wzrosło do 86%, ale – według NIK – wciąż jest niedostateczne; w 5 spółkach nie przekraczało 80%. Na koniec 2008 r. rentowność netto kapitałów własnych 21 kontrolowanych spółek wyniosła 2,3%, a dla grupy 5 prywatyzowanych spółek 1,8%. Zdaniem Izby, sektor uzdrowiskowy musiałby co najmniej dwukrotnie zwiększyć swoją rentowność, aby osiągnąć poziom atrakcyjny dla inwestorów, przy założeniu uzyskania przez Skarb Państwa ceny nie niższej niż wartość bilansowa.

Reprywatyzacja

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na niepełne uregulowanie stanu prawnego majątku niektórych spółek i zgłoszone wobec tego majątku roszczenia reprywatyzacyjne. Może to utrudnić w przyszłości prywatyzację niektórych z nich, a nawet spowodować ich upadłość bądź likwidację. Możliwe też jest uwzględnienie w procesach prywatyzacyjnych uzasadnionych roszczeń spadkobierców byłych właścicieli[15] (o ile wyrażą na to zgodę i będą mieli odpowiednie środki na rozwój spółki). Sytuacja taka miała miejsce w wypadku Uzdrowiska Szczawnica SA.

Do lipca 2009 r. spadkobiercy byłych właścicieli zgłosili roszczenia reprywatyzacyjne do majątku 9 spółek uzdrowiskowych. Minister zdrowia zaniechał ustalenia, czy byłym właścicielom znacjonalizowanych przedsiębiorstw uzdrowiskowych przyznano i wypłacono odszkodowania za mienie przejęte przez państwo, a także czy miała miejsce rezygnacja z dochodzenia roszczeń przez te osoby; NIK oceniła to jako działanie nierzetelne. Jak wynika z ustaleń kontroli, minister zdrowia nie był w posiadaniu dokumentacji ani informacji dotyczących wypłaty odszkodowań lub dokonania innej rekompensaty.

W kontrolowanym okresie jedynym przeprowadzonym przez ministra Skarbu Państwa procesem prywatyzacyjnym była reprywatyzacja w 2005 r., z udziałem spadkobierców byłych właścicieli, Przedsiębiorstwa Uzdrowisko Szczawnica SA. Zostało ono przejęte na własność państwa (jak podano w orzeczeniu) za odszkodowaniem, na mocy orzeczenia ministra zdrowia z 18 marca 1948 r.[16], wydanego na podstawie ustawy z 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej[17]. W wyniku rozpatrzenia wniosków zgłoszonych przez spadkobierców byłego właściciela, minister zdrowia 11 lipca 2001 r. i 3 września 2001 r.[18] unieważnił orzeczenie z 1948 r. o przejęciu na własność państwa składników majątkowych Przedsiębiorstwa Uzdrowiskowego Szczawnica wraz z gruntami. Na początku października 2001 r. Zarząd Przedsiębiorstwa Uzdrowisko Szczawnica SA (dalej:

---

[15] W wyniku uchylenia niezgodnego z prawem orzeczenia Ministra Zdrowia z dnia 18 marca 1948 r.: *Przejęcie przedsiębiorstw uzdrowiskowych Rabka-Zdrój, Szczawnica i Żegiestów-Zdrój na własność Państwa* (MP z 1948 r., nr 30, poz. 111), wydane na podstawie *ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej* (DzU nr 3, poz. 17).

[16] Orzeczenie ministra zdrowia z 18.03.1948 r. – Przejęcie przedsiębiorstw uzdrowiskowych Rabka Zdrój, Szczawnica i Żegiestów Zdrój na własność Państwa (MP z 1948 r., nr 30, poz. 111).

[17] DzU z 1946 r., nr 3, poz. 17.

[18] Decyzje: znak PR-023-MK-2375/99 z 11.07.2001 r. (parcela I kat. 8056), znak PR-023-MK-2375/99 z 11.07.2001 r. (parcele I kat. 580 i 581), znak PR-02-MK-3/2001 z 3.09.2001 r. (nieważność przejęcia całości przedsiębiorstwa uzdrowiskowego Szczawnica).

Szczawnica SA) zwrócił się do MSP z wnioskiem o sprywatyzowanie spółki z uwzględnieniem roszczeń reprywatyzacyjnych.

W negocjacjach ze spadkobiercami i ich reprezentantami uwzględniano zarówno wartość zgłaszanych roszczeń, dotacje przyznane przez ministra zdrowia na finansowanie inwestycji przez Szczawnicę SA, jak również trudną sytuację, w jakiej znajdowała się spółka. Straty z lat ubiegłych w Szczawnicy SA przekraczały 1/3 kapitału zakładowego oraz wszystkie posiadane przez spółkę kapitały zapasowe i rezerwowe. W ocenie NIK, prywatyzacja Szczawnicy SA, a właściwie reprywatyzacja, uratowała spółkę przed upadłością lub koniecznością udzielenia jej znacznej pomocy ze środków publicznych.

Podsumowanie

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, oceniła realizację działań prywatyzacyjnych obejmujących uzdrowiskowe spółki Skarbu Państwa oraz działania modernizacyjne i rozwojowe przez nie realizowane.

Minister Skarbu Państwa zmieniał koncepcje wykazu spółek uzdrowiskowych, które powinny pozostać niesprywatyzowane ze względu na zapewnienie równego i powszechnego dostępu do lecznictwa uzdrowiskowego, o zróżnicowanych kierunkach leczniczych. Obecnie realizowana koncepcja jest niespójna z obowiązującymi dokumentami, przyjętymi przez Radę Ministrów. Minister zdrowia, w uzgodnieniu z którym wykaz spółek był przygotowywany, nie wypracował jednoznacznego stanowiska w sprawie wskazania spółek wyłączonych z prywatyzacji i akceptował propozycje ministra Skarbu Państwa bez przeprowadzenia rzetelnych analiz wpływu prywatyzacji na dostępność lecznictwa uzdrowiskowego. Proponowana przez ministra zdrowia zmiana ustawy o uzdrowiskach, pomijająca przy podejmowaniu decyzji o prywatyzacji opinię ministra właściwego do spraw zdrowia, stwarza zagrożenie niespełnienia wymogu zapewnienia równego i powszechnego dostępu do lecznictwa uzdrowiskowego.

Minister Skarbu Państwa prawidłowo przygotował analizy przedprywatyzacyjne i oferty sprzedaży udziałów spółek uzdrowiskowych. Jako główny cel działań prywatyzacyjnych postawił pozyskanie inwestorów dla dokapitalizowania tych spółek. Najwyższa Izba Kontroli oceniła ten cel jako bardzo trudny do zrealizowania w sytuacji kryzysu gospodarczego. W okresie od 2005 r. do połowy 2009 r. sprywatyzowano, z udziałem spadkobierców byłych właścicieli, tylko Uzdrowisko Szczawnica SA. Minister Skarbu Państwa nie sprzedał akcji innych spółek ze względu na brak satysfakcjonujących ofert, co NIK oceniła, w aktualnych warunkach gospodarczych, jako działanie celowe.

Za celowe zostało uznane dokapitalizowanie przez ministra Skarbu Państwa spółek uzdrowiskowych. Wykorzystały one otrzymaną pomoc prawidłowo, przeznaczając środki na inwestycje modernizacyjne i odtworzeniowe. Minister monitorował ich wydawania. Działalność uzdrowiskowa i lecznicza prowadzona przez spółki uzdrowiskowe cechowała się niską rentownością, a w połowie spółek przynosiła straty. Przyjmując za potrzebną kontynuację dotychczasowej działalności spółek uzdrowiskowych, poprawa ich rentowności może zwiększyć zainteresowanie inwestorów.

Wyniki kontroli realizacji strategii prywatyzacji uzdrowiskowych spółek Skarbu Państwa wskazują, że powinna być ona kontynuowana. Osiągnięcie celu działań prywatyzacyjnych, jakim jest pozyskanie inwestorów dla dokapitalizowania spółek, jest drogą do powstrzymania szybkiego ekonomicznego zużycia ich potencjału leczniczego i hotelowego. Prywatyzacja może również zapewnić w dłuższym okresie udzielanie przez spółki świadczeń lecznictwa uzdrowiskowego, które mogłyby być kupowane przez NFZ z wykorzystaniem mechanizmu konkurencji.

Prywatyzacja powinna zostać poprzedzona rzetelnym przygotowaniem wykazu spółek niepodlegających prywatyzacji, uwzględniającym przesłanki wskazane w art. 64 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym. Wykaz ten powinien być okresowo analizowany przez ministra zdrowia pod kątem dostępności lecznictwa uzdrowiskowego po prywatyzacji kolejnych spółek.

W odniesieniu do spółek, które pozostaną własnością Skarbu Państwa, niezbędne jest skorelowanie działań właściwych organów administracji rządowej oraz władz spółek z działaniami organów samorządu terytorialnego, w celu prowadzenia zarówno inwestycji modernizujących bazę leczniczą i hotelową, jak i infrastrukturę turystyczną, kulturalną, sportową czy handlową gmin uzdrowiskowych. Istotne jest zwłaszcza maksymalne wykorzystanie środków Unii Europejskiej, dostępnych w ramach programów operacyjnych (głownie Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego) oraz intensyfikacja wykorzystania potencjału leczniczego, w tym komercyjnego, nieobjętego zakupem świadczeń przez Narodowy Fundusz Zdrowia.

Jerzy Lorenc
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa
i Prywatyzacji NIK

Jacek Mazur

STUDIA WYŻSZE W ZAKRESIE KONTROLI PAŃSTWOWEJ W AUSTRII I ROSJI

W wielu krajach system zarządzania publicznego podlega ostatnio zmianom, między innymi przez wprowadzanie budżetu zadaniowego i innych form określania zadań podmiotów publicznych oraz rozliczania z ich realizacji, a równolegle – wprowadzanie certyfikacji wykonania budżetu. Mogą z tego wynikać dodatkowe obowiązki najwyższych organów kontroli albo nowy sposób wykonywania dotychczasowych zadań. Istnieje też prawdopodobieństwo potrzeby zmian w sposobie, metodach i technikach kontroli, co z kolei spowoduje konieczność uzyskania nowych kwalifikacji przez obecnych pracowników lub rekrutowania nowych, którzy dysponują pożądanymi kwalifikacjami.

W najwyższych organach kontroli (NOK) z reguły funkcjonuje własny system kształcenia i dokształcania zawodowego. Niektóre szkolenia prowadzą pracownicy NOK, inne są realizowane przez wykładowców i firmy zewnętrzne. Rzadko zdarza się, aby NOK samodzielnie organizował – jak robi to Najwyższa Izba Kontroli – całościowe szkolenie przygotowujące do wykonywania zawodu kontrolera (aplikacja kontrolerska). Częściej pracownicy uczestniczą w kursach prowadzonych przez różne instytucje edukacyjne, w tym instytuty naukowe administracji publicznej (np. *Verwaltungsakademie des Bundes* w Austrii, *Bundesakademie für Öffentliche Verwaltung* w Niemczech), lub – jak w Wielkiej Brytanii – w szkoleniu na biegłego rewidenta realizowanym przez *Institute for Chartered Accountants in England and W*ales. Zupełnie nowym zjawiskiem jest natomiast współdziałanie najwyższych organów

kontroli i uniwersytetów w Austrii i Rosji, w wyniku którego uruchomiono studia wyższe w zakresie kontroli państwowej[1].

Austria

Uniwersytet Ekonomii i Zarządzania w Wiedniu[2], który prowadzi studia MBA w wielu specjalnościach, otworzył w marcu 2006 r. kierunek „MBA – Kontrola sektora publicznego". Studia powstały i są prowadzone przy współpracy z Izbą Obrachunkową Austrii, jako że szkolą się na nich głównie kontrolerzy Izby. Mają charakter podyplomowy i są przeznaczone dla osób, które ukończyły studia wyższe i mają co najmniej 3-letni staż pracy. Dla uzyskania odpowiedniego poziomu, nauczanie odbywa się w małej grupie (20-25 osób). Czesne, z reguły pokrywane przez pracodawcę, wynosi 25 tys. euro. Kolejne roczniki słuchaczy rozpoczynają naukę co dwa lata (najbliższa grupa rozpocznie studia w październiku 2011 r.). Chętnych jest więcej niż miejsc[3].

Celem studiów jest kształcenie oraz dokształcanie wykwalifikowanych kontrolerów i konsultantów. Zakłada się osiągnięcie szczególnego efektu przez połączenie wiedzy teoretycznej oraz doświadczeń praktycznych Izby Obrachunkowej. Studia trwają cztery semestry, zajęcia odbywają się w wybranych tygodniach przez około 20 dni w semestrze. Obejmują wykłady i dyskusje, prowadzone przez pracowników wyższych uczelni, a także Izby, oraz ćwiczenia praktyczne, w tym kontrole wykonywane pod kierunkiem doświadczonych kontrolerów. Część programu jest realizowana w trybie samokształcenia (nauka przy wykorzystaniu komputera i studiowanie literatury).

Pierwszy semestr ma charakter ogólny i obejmuje: zarządzanie zespołami ludzkimi i organizacjami; analizę danych i podejmowanie decyzji; zarządzanie procesami; rachunkowość; zarządzanie finansowe; marketing. Zajęcia te są wspólne dla różnych kierunków MBA. Program drugiego i trzeciego semestru to wykła-

[1] OLACEFS (organizacja zrzeszająca NOK krajów Ameryki Łacińskiej i regionu Morza Karaibskiego) w ramach projektu pomocowego subsydiowanego przez rząd Niemiec utworzyła w czerwcu 2010 r. Instytut Kontroli Finansowej, Zarządzania Publicznego i Przejrzystości (*Instituto Latinoamericano de Altos Estudios en Control Fiscal, Gestión Pública y Transparencia*) z siedzibą w mieście Cartagena w Kolumbii. Zadaniem Instytutu będzie m.in. prowadzenie dwuletnich studiów podyplomowych dla pracowników NOK członków organizacji.

[2] *Wirtschaftsuniversität Wien – WU Executive Academy*.

[3] J. Moser: *Professional MBA Public Auditing*, „International Journal of Government Auditing", April 2006. Dalsze informacje pochodzą ze strony internetowej studiów (http://www.executiveacademy.at/pmba_pa) oraz od pracowników Izby Obrachunkowej Austrii, którzy odbyli naukę.

dy, ćwiczenia i praktyki ukierunkowane na kontrolę sektora publicznego. Dotyczą czterech głównych obszarów tematycznych: 1) zarządzanie finansowe i rachunkowość (rachunkowość wewnętrzna, wprowadzenie do analizy inwestycyjnej, zewnętrzna sprawozdawczość finansowa, kontrola rocznego zamknięcia finansowego, kontrola systemów IT); 2) ekonomia sektora publicznego (polityka finansowa, ekonomia infrastruktury, ewaluacja ekonomiczna); 3) prawo (podatkowe, publiczne, cywilne); 4) postępowanie kontrolne (prawo budżetowe, standardy jakości kontroli, plan kontroli, ocena faktów, sprawozdawczość, międzynarodowe standardy kontroli, współpraca organów kontroli, procedura kontroli). Czwarty semestr to znów przedmioty ogólne (ekonomia zarządcza, analiza i strategia konkurencji, przywództwo i etyka) oraz przygotowanie i obrona pracy dyplomowej. Absolwenci otrzymują tytuł *master of bussines administration*.

Studia te stanowią obecnie podstawowy sposób kształcenia i dokształcania pracowników Austriackiej Izby Obrachunkowej (również z długim stażem kontrolerskim). Zrezygnowano z poprzedniego trybu, który polegał na udziale Izby w ogólnym systemie doskonalenia zawodowego urzędników służby cywilnej. Zakłada się, że stopniowo przez studia MBA przejdzie większość kontrolerów i kierowników kontroli, zwłaszcza osoby prowadzące kontrole przedsiębiorstw państwowych i innych jednostek o charakterze komercyjnym[4].

Rosja

W 2006 r. Państwowy Moskiewski Uniwersytet im. M. W. Łomonosowa utworzył Wyższą Szkołę Kontroli Państwowej[5] jako jednostkę na prawach wydziału. Była to wspólna inicjatywa Uniwersytetu, Izby Obrachunkowej i Rosyjskiej Akademii Nauk. Celem nowej placówki jest kształcenie osób, które połączą wiedzę w zakresie prawa, finansów, zarządzania, a także zasad i metodyki prowadzenia kontroli i które w przyszłości będą pracować

[4] Izba Obrachunkowa Austrii kontroluje m.in. fundacje, fundusze i inne instytucje administrowane przez agencje rządowe; przedsiębiorstwa, w których organy rządowe mają przynajmniej 50% własności lub udziałów kapitałowych; podmioty ubezpieczeń społecznych; korporacje publiczne; przedstawicielskie organizacje zawodowe; instytucje utworzone na mocy ustaw, które zawierają szczególne upoważnienie do prowadzenia kontroli przez Izbę (np. koleje federalne, radio i telewizja).

[5] *Высшая школа государственного аудита*. Warto zauważyć, że istniejący w języku rosyjskim co najmniej od XIX wieku termin *государственный контроль* (kontrola państwowa) zmienił znaczenie w okresie ZSRR, kiedy to wobec braku organów kontroli państwowej – nazwą tą określano organy kontroli wewnątrzrządowej. Obecnie, po odtworzeniu na mocy konstytucji z 1993 r. kontroli państwowej w tradycyjnym rozumieniu – Izba Obrachunkowa Federacji Rosyjskiej oraz analogiczne organy innych państw są ujmowane jako *высшие органы государственного аудита*.

jako kontrolerzy Izby Obrachunkowej oraz organów kontroli szczebla regionalnego i lokalnego (samorządowego)[6]. Według prof. S. M. Szachraja – twórcy koncepcji Szkoły i od początku jej kierownika naukowego (równocześnie szefa aparatu, czyli dyrektora generalnego Izby Obrachunkowej), „Prowadzenie kontroli opiera się na syntezie ekonomii i prawa. Dzisiaj kontrole robią ludzie, którzy mają albo wykształcenie prawnicze, albo ekonomiczne. Trzeba ich douczać lub uczyć od nowa”[7].

Na razie Szkoła kształci nie kontrolerów, lecz prawników i ekonomistów z wiedzą w zakresie kontroli. Podstawową formą są studia dzienne. Latem 2007 r. przyjęto pierwszych 60 studentów – 40 na pięcioletnie studia prawnicze i 20 na ekonomię (czteroletnie, zakończone tytułem licencjata)[8], tylko na miejsca płatne. Stopniowo liczba studentów powiększa się: we wrześniu 2010 r. ma rozpocząć naukę 90 osób, w tym 15 na miejscach bezpłatnych (opłacanych z budżetu państwa). Choć na obu kierunkach – prawo i ekonomia – prowadzone jest odrębne nauczanie, dąży się do ich zbliżenia: program studiów prawniczych obejmuje wiedzę z zakresu ekonomii, finansów i księgowości, zaś studiów ekonomicznych – wiedzę prawniczą. Wykładane są też przedmioty związane z prowadzeniem kontroli: kontrola państwowa i kontrola organów samorządu w Federacji Rosyjskiej, kontrola wykonania zadań, postępowanie kontrolne, międzynarodowe standardy kontroli, międzynarodowe standardy odpowiedzialności i kontroli finansowej, kontrola i rewizja ksiąg rachunkowych. Obok tego są dyscypliny matematyczne: na ekonomii jest ich wiele, zaś na prawie – matematyka, informatyka i informatyka prawnicza. Program obu kierunków obejmuje też dużą liczbę godzin nauczania języków obcych oraz miesięczną praktykę w organach kontroli. Kadra nauczająca składa się z pracowników naukowych Szkoły, innych wydziałów Uniwersytetu, Rosyjskiej Akademii Nauk i Naukowo-Badawczego Instytutu Analiz Systemowych przy Izbie Obrachunkowej oraz z praktyków: audytorów (członków), dyrektorów i kontrolerów Izby Obrachunkowej.

Równolegle trwają przygotowania do uruchomienia w 2011 r. nowego kierunku – „Kontrola państwowa”. Mają to być czteroletnie studia licencjackie oraz dwuletnie magisterskie dla osób, które ukończyły studia pierwszego stopnia. Program licencjatu jest w trakcie opracowywania; zakłada się,

[6] Zob. stronę internetową Szkoły http://audit.msu.ru/ (w języku rosyjskim) oraz materiały publikowane w dwumiesięczniku „Государственный аудит. Право. Экономика”.

[7] С. Шахрай: *Юрист с дипломом экономиста*, „Российская газета”, № 4646, 24.04.2008.

[8] W dyplomach ukończenia studiów będą podane nazwy specjalności: „prawnik, specjalizacja kontrola państwowa” i „ekonomista, specjalizacja kontrola państwowa”.

że zostanie zatwierdzony przez Radę Naukową Uniwersytetu jesienią br. Natomiast w marcu tego roku Ministerstwo Edukacji i Nauki Federacji Rosyjskiej zatwierdziło zasady prowadzenia i ramowy program nauczania studiów magisterskich. Obejmuje on: 1) przedmioty ogólne (filozofia i metodyka nauki, filozofia prawa, metodyka badań naukowych, współczesne doktryny ekonomiczne i prawne, techniki informacyjne i modele matematyczne w badaniach ekonomicznych i prawnych); 2) przedmioty zawodowe (współczesne problemy kontroli państwowej, aktualne problemy prawa finansowego, standardy wewnętrznej kontroli finansowej i kontroli państwowej, międzydyscyplinarne podejście do ekonomii i prawa, aktualne problemy badań w zakresie ekonomii i prawa); 3) praktykę zawodową w Izbie Obrachunkowej i innych organach kontroli; 4) napisanie pracy magisterskiej (traktowanej jako praca naukowo-badawcza); 5) egzamin państwowy[9].

dr Jacek Mazur
doradca prezesa NIK

[9] *Министерство образования и науки Российской Федерации – Приказ от 10 марта 2010 г. N 172 об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 081200 Государственный аудит (квалификация (степень) „магистр").*

Anna Rososzczuk

AKTYWIZACJA OSÓB BEZROBOTNYCH W FORMIE STAŻU

W ustawie z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy[1] przewidziano wiele form aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych: staż, przygotowanie zawodowe dorosłych, szkolenie, uczestnictwo w klubie pracy, uczestnictwo w programie specjalnym. Przedmiot rozważań w niniejszym artykule zostanie ograniczony do omówienia jednej z tych form – warunków odbywania stażu przez osoby bezrobotne.

Określono je rozporządzeniu ministra pracy i polityki społecznej z 20 sierpnia 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych[2].

Oprócz stażu, o którym mowa w wymienionej ustawie, adresowanego tylko do osób bezrobotnych, w prawie polskim znane są również staże, które stanowią wstępną fazę zatrudnienia, realizowaną w ramach już nawiązanego stosunku pracy, na przykład: staż przewidziany w art. 3 pkt 3 oraz art. 9a-9i Karty nauczyciela[3]; staż podyplomowy lekarza, uregulowany w art. 15-20b ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty[4]; staż podyplomowy pielęgniarki i położnej, przewidziany w art. 9 ustawy o zawodach pielęgniarki i położnej[5].

W artykule 2 ust. 1 pkt 34 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (zwanej dalej ustawą) staż został zdefiniowany jako „nabywanie

---

[1] T.j. DzU z 2008 r., nr 69, poz. 415, ze zm.

[2] DzU z 2009 r., nr 142, poz. 1160; rozporządzenie weszło w życie 17.09.2009 r.

[3] Ustawa z 26.01.1982 r. (t.j. DzU z 2006 r., nr 97, poz. 64, ze zm.).

[4] Ustawa z 5.12.1996 r. (t.j. DzU z 2008 r., nr 136, poz. 857, ze zm.).

[5] Ustawa z 5.07.1996 r. (t.j. DzU z 2009 r., nr 151, poz. 1217).

przez bezrobotnego umiejętności praktycznych do wykonywania pracy przez wykonywanie zadań w miejscu pracy bez nawiązania stosunku pracy z pracodawcą".

Kierowanie na staż osób bezrobotnych ma na celu zwiększenie ich szans na zatrudnienie. Bezrobotni, którzy nie mają żadnego albo bardzo niewielkie doświadczenie zawodowe, odbywając staż, mają możliwość nabycia pierwszych doświadczeń w rzeczywistych warunkach pracy i tym samym uzyskania określonych umiejętności praktycznych. Skierowanie na staż osób, które utraciły pracę i których kwalifikacje są niskie bądź niedostosowane do aktualnych potrzeb rynku, ma na celu ułatwienie ponownego wejścia na rynek pracy.

Pracodawca, który przyjmuje osobę bezrobotną na staż, ma możliwość sprawdzenia przydatności zawodowej tej osoby pod kątem jej zatrudnienia po zakończeniu stażu.

Pośrednictwo pracy dla bezrobotnych zarejestrowanych prowadzą powiatowe urzędy pracy. Jeżeli nie ma możliwości zapewnienia odpowiedniego zatrudnienia, urzędy te inicjują, organizują i finansują staże oraz przyznają i wypłacają stypendia (art. 34 ustawy).

Osoba bezrobotna może zostać skierowana przez starostę do odbycia stażu na okres od 3 do 6 miesięcy lub od 3 do 12 miesięcy. Ustawa nie określa minimalnego czasu jego trwania, jednak w § 1 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia ministra pracy i polityki społecznej w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych stwierdzono, że okres, na jaki może być podpisana umowa między starostą a organizatorem stażu, na podstawie której odbywa się staż, nie może być krótszy niż 3 miesiące.

Zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy, na okres nieprzekraczający 6 miesięcy starosta może skierować do odbycia stażu bezrobotnych długotrwale; bezrobotnych po zakończeniu realizacji kontraktu socjalnego; kobiety, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka; bezrobotnych powyżej 50 roku życia; bezrobotnych bez kwalifikacji zawodowych, bez doświadczenia zawodowego lub bez wykształcenia średniego; bezrobotnych samotnie wychowujących co najmniej jedno dziecko do 18 roku życia; bezrobotnych, którzy po odbyciu kary pozbawienia wolności nie podjęli zatrudnienia; bezrobotnych niepełnosprawnych.

Na staż trwający do 12 miesięcy może zostać skierowana osoba bezrobotna do 25 roku życia (art. 53 ust. 1a ustawy), czyli taka, która do dnia zastosowania wobec niej usług lub instrumentów rynku pracy nie ukończyła 25 lat (art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy). Starosta ma prawo skierować do odbycia stażu na okres do 12 miesięcy także bezrobotnego, który nie ukończył 27 roku życia, jeśli od dnia określonego w dyplomie, świadectwie lub innym dokumencie

poświadczającym ukończenie szkoły wyższej nie upłynęło 12 miesięcy (art. 53 ust. 2 ustawy). Przez ukończenie szkoły wyższej należy rozumieć ukończenie studiów licencjackich lub magisterskich. Osoby, które ukończyły studia podyplomowe lub doktoranckie, nie mogą być skierowane na staż w trybie art. 53 ust. 2 ustawy[6].

Na staż może zostać skierowana również osoba niepełnosprawna, zarejestrowana w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotna albo poszukująca pracy, niepozostająca w zatrudnieniu. Zgodnie z art. 11 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych[7], osoby te mają prawo korzystać z usług lub instrumentów rynku pracy na zasadach określonych w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Osoby bezrobotne mogą zostać skierowane do odbycia stażu do pracodawcy, rolniczej spółdzielni produkcyjnej lub pełnoletniej osoby fizycznej, zamieszkującej i prowadzącej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, osobiście i na własny rachunek, działalność w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym ogrodniczej, sadowniczej, pszczelarskiej i rybnej, w pozostającym w jej posiadaniu gospodarstwie rolnym obejmującym obszar użytków rolnych o powierzchni przekraczającej 2 ha przeliczeniowe lub prowadzącej dział specjalny produkcji rolnej, o którym mowa w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników[8] (art. 53 ust. 1 ustawy).

Wedle art. 2 ust. 1 pkt 25 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, pracodawcą jest jednostka organizacyjna, również niemająca osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudnia co najmniej jednego pracownika. W art. 61a ustawy przewidziano możliwość skierowania bezrobotnych do odbycia stażu u przedsiębiorcy niezatrudniającego pracowników na zasadach przewidzianych dla pracodawców.

Ponadto, osoby bezrobotne mogą być skierowane do odbycia stażu w organizacjach pozarządowych (np. fundacjach, stowarzyszeniach). Zgodnie bowiem z art. 53 ust. 8 ustawy, przepisy jej art. 53 ust. 1-7a stosuje się odpowiednio do organizacji pozarządowych.

Osoba bezrobotna, która po skierowaniu nie podejmie stażu, zostanie pozbawiona przez starostę statusu bezrobotnego. Okres, na jaki bezrobotny traci ten status, zależy od tego, który raz odmówił podjęcia stażu. W wypadku pierwszej

---

[6] A. Rozbicki: *Staż i przygotowanie zawodowe w miejscu pracy,* „Służba Pracownicza" nr 10/2008, s. 12.

[7] Ustawa z 27.08.1997 r. (t.j. DzU z 2008 r., nr 14, poz. 92, ze zm.).

[8] Ustawa z 20.12.1990 r. (t.j. DzU z 2008 r., nr 50, poz. 291, ze zm.).

odmowy zostanie pozbawiony tego statusu na 120 dni, w razie drugiej odmowy – na 180 dni, a trzeciej i każdej kolejnej odmowy – na 270 dni. Pozbawienie statusu bezrobotnego ma miejsce od następnego dnia po dniu skierowania (art. 33 ust. 4 pkt 8 ustawy). Na ten sam okres zostaje pozbawiona statusu bezrobotnego osoba, która z własnej winy przerwie staż. Pozbawienie statusu następuje od dnia przerwania stażu (zgodnie z art. 33 ust. 4 pkt 7 ustawy).

Uprawniony podmiot, który zamierza zorganizować staż dla bezrobotnych, składa do starosty wniosek o zawarcie umowy o zorganizowanie stażu. We wniosku podaje swoje dane (firmę lub imię i nazwisko, siedzibę i miejsce prowadzenia działalności, imię i nazwisko osoby uprawnionej do reprezentowania organizatora); liczbę pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy; określa liczbę osób, które chciałby przyjąć na staż; imię i nazwisko oraz stanowisko opiekuna bezrobotnego; proponowany okres odbywania stażu nie krótszy niż 3 miesiące; opis zadań jakie będą wykonywane w tym czasie, w tym nazwę zawodu lub specjalności – zgodnie z klasyfikacją zawodów i specjalności dla potrzeb rynku pracy; nazwę komórki organizacyjnej i stanowiska pracy oraz zakres zadań zawodowych (§ 1 ust. 1 pkt 1-6 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu; zwanego dalej rozporządzeniem). We wniosku organizator określa również wymagania dotyczące predyspozycji psychofizycznych i zdrowotnych, poziomu wykształcenia oraz minimalnych kwalifikacji bezrobotnego, niezbędne do podjęcia stażu (§ 1 ust. 1 pkt 7 wymienionego rozporządzenia). Organizator ma również prawo do imiennego wskazania osoby bezrobotnej, którą chce przyjąć na staż (§ 1 ust. 2 rozporządzenia). W praktyce bardzo często ma miejsce sytuacja, że takie osoby same znajdują pracodawcę lub inny podmiot, który wyraża wolę przyjęcia ich na staż i składa do starosty wniosek o zawarcie umowy z tym związanej.

W rozporządzeniu z 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu wprowadzono ograniczenia co do liczby osób bezrobotnych mogących jednocześnie odbywać staż u organizatora. Zgodnie z § 2 rozporządzenia, liczba ta nie może przekraczać liczby pracowników zatrudnionych u pracodawcy w dniu składania wniosku, w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy, zaś u organizatora stażu niebędącego pracodawcą staż może odbywać jeden bezrobotny.

W ciągu miesiąca od dnia otrzymania wniosku starosta pisemnie informuje organizatora o sposobie jego rozpatrzenia (§ 3 rozporządzenia). W wypadku pozytywnej decyzji, z wnioskodawcą zawierana jest umowa. Umowa stażowa to rodzaj umowy cywilnoprawnej między podmiotem wyrażającym chęć

przyjęcia bezrobotnego na staż a właściwym starostą, który kieruje bezrobotnego do odbycia stażu[9]. Określa ona: firmę lub imię i nazwisko organizatora; imię i nazwisko osoby upoważnionej do reprezentowania organizatora; siedzibę organizatora; miejsce odbywania stażu; dane bezrobotnego odbywającego staż: imię i nazwisko, datę urodzenia, adres; dane opiekuna bezrobotnego odbywającego staż, w tym imię i nazwisko, zajmowane stanowisko; datę rozpoczęcia i zakończenia stażu; program stażu; zobowiązanie organizatora do zapewnienia jego należytej realizacji zgodnie z ustalonym programem (§ 5 ust 1 rozporządzenia).

W wypadku organizowania stażu w powiatowych urzędach pracy i starostwach powiatowych nie ma obowiązku zawierania umowy. Podmioty te sporządzają program stażu i realizują go zgodnie z przyjętymi założeniami (§ 5 ust 2 rozporządzenia).

Program stażu powinien określać: nazwę zawodu lub specjalności, której dotyczy, zakres zadań wykonywanych przez bezrobotnego podczas stażu, rodzaj uzyskiwanych kwalifikacji lub umiejętności zawodowych oraz sposób potwierdzenia ich nabycia, opiekuna osoby odbywającej staż. Przy ustalaniu programu powinny być uwzględniane predyspozycje psychofizyczne i zdrowotne, poziom wykształcenia oraz dotychczasowe kwalifikacje zawodowe bezrobotnego (art. 53 ust. 4 ustawy).

Zgodnie z art. 53 ust. 5 ustawy, nadzór nad odbywaniem stażu sprawuje starosta.

Przed skierowaniem bezrobotnego do odbycia stażu starosta może skierować go na badania lekarskie w celu stwierdzenia zdolności do wykonywania pracy (§ 4 rozporządzenia). Koszty badań lekarskich są finansowane z Funduszu Pracy (art. 2 ust. 3 ustawy).

W okresie odbywania stażu osoba nań skierowana ma status bezrobotnej i w związku z tym przysługują jej prawa oraz obowiązki łączące się z takim statusem.

Bezrobotny ma obowiązek zgłaszania się do właściwego powiatowego urzędu pracy w wyznaczonym przez urząd terminie, w celu przyjęcia propozycji odpowiedniej pracy lub innej formy pomocy proponowanej przez urząd, lub w innym celu wynikającym z ustawy i określonym przez urząd pracy, w tym potwierdzenia gotowości do podjęcia pracy (art. 33 ust. 3 ustawy).

---

[9] J. Wratny: *Prawo pracy a bezrobocie. Kilka refleksji*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" nr 8/2005, s. 5; tenże: *Środki prawa pracy sprzyjające aktywizacji pracodawców – przedsiębiorców,* referat wygłoszony podczas konferencji w Rzeszowie 8.12.2004 r., [w:] *Aktywizacja społeczeństwa w walce z bezrobociem. Referaty i wystąpienia wygłoszone podczas konferencji w Rzeszowie, Gdańsku, Olsztynie i Warszawie*, Rzecznik Praw Obywatelskich, Warszawa 2006, s. 17.

Przez okres trwania stażu bezrobotnemu przysługuje stypendium w wysokości 120% zasiłku dla bezrobotnych, które wypłaca starosta ze środków Funduszu Pracy (art. 53 ust. 6 ustawy). Zgodnie z art. 22 ust. 5 ustawy z 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw[10], w 2009 r. wysokość stypendium w okresie od 1 stycznia do 31 maja wynosiła 773 zł, zaś od 1 czerwca do 31 grudnia 791 zł. Zgodnie z art. 22 ust. 3 tej ustawy, stypendia przyznane przed dniem wejścia w życie jej przepisów osobom skierowanym na staż są wypłacane w wysokości wynikającej z dotychczasowych unormowań.

Zasady przyznawania stypendium reguluje rozporządzenie ministra pracy i polityki społecznej z 18 sierpnia 2009 r. w sprawie szczegółowego trybu przyznawania zasiłku dla bezrobotnych, stypendium i dodatku aktywizacyjnego[11].

Stypendium wypłacane jest z dołu, za okresy miesięczne, w terminach ustalonych przez powiatowy urząd pracy, nie później niż w ciągu 14 dni od dnia upływu okresu, za który jest wypłacane (§ 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowego trybu). Świadczenie nie przysługuje za dni nieobecności bezrobotnego na stażu (§ 3 ust. 1a). Jednak, zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy, osoba bezrobotna zachowuje prawo do stypendium za okres udokumentowanej niezdolności do pracy przypadający w czasie odbywania stażu, za który na podstawie odrębnych przepisów pracownicy zachowują prawo do wynagrodzenia lub przysługują im zasiłki z ubezpieczenia społecznego w razie choroby lub macierzyństwa.

Bezrobotnemu uprawnionemu do stypendium – w razie niezdolności do pracy z powodu choroby lub pobytu w stacjonarnym zakładzie opieki zdrowotnej, konieczności osobistego sprawowania opieki nad członkiem rodziny, w wypadkach, o których mowa w przepisach o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa[12] – powiatowy urząd pracy wypłaca stypendium po przedstawieniu odpowiedniego zaświadczenia lekarskiego (§ 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowego trybu). Bezrobotny ma obowiązek zawiadomić powiatowy urząd pracy o niezdolności do pracy w terminie 2 dni od dnia wystawienia zaświadczenia lekarskiego oraz dostarczyć to zaświadczenie w ciągu 7 dni od dnia wystawienia. W uzasadnionych sytuacjach starosta może wyrazić zgodę na dostarczenie zaświadczenia z prze-

[10] Ustawa z 19.12.2008 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (DzU z 2009 r., nr 6 , poz. 33).

[11] Rozporządzenie ministra pracy i polityki społecznej z 18.08.2009 r. w sprawie szczegółowego trybu przyznawania zasiłku dla bezrobotnych, stypendium i dodatku aktywizacyjnego (DzU z 2009 r., nr 136, poz. 1118)

[12] Ustawa z 25.06.1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (t.j. DzU z 2010 r., nr 77, poz. 512).

kroczeniem tego terminu (§ 7 ust. 2 i 3 rozporządzenia w sprawie szczegółowego trybu). Zaświadczenie o niezdolności do pracy na skutek choroby musi być wystawione na druku ZUS/ZLA (art. 80 ust. 2 ustawy).

Stypendium przysługuje również za dni nieobecności na stażu, jeżeli nieobecność ta zostanie usprawiedliwiona obowiązkiem stawiennictwa przed sądem lub organem administracji publicznej (§ 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie szczegółowego trybu).

Osoba bezrobotna odbywająca staż, która ma prawo do zasiłku dla bezrobotnych, nie może jednocześnie pobierać zasiłku i stypendium. Zgodnie bowiem z art. 53 ust. 6 zdanie drugie ustawy, za okres, za który przysługuje stypendium, zasiłek nie przysługuje. W takiej sytuacji starosta wydaje decyzję o wstrzymaniu zasiłku oraz o przyznaniu stypendium. Po zakończeniu stażu starosta wyda decyzję o wznowieniu wypłaty zasiłku, przy czym okres pobierania go ulega skróceniu o czas odbywania stażu (art. 73 ust. 4 ustawy).

Pracodawca lub inny podmiot organizujący staż – na wniosek bezrobotnego odbywającego staż – jest zobowiązany do udzielania mu dni wolnych w wymiarze 2 dni za każde 30 dni kalendarzowych stażu. Do dni stażu, które warunkują nabycie prawa do dni wolnych, zaliczyć należy kolejne 30 dni – zarówno robocze, jak i wolne od pracy, niedziele i święta. Jako dni odbywania stażu należy uznać zarówno dni faktycznego wykonywania pracy przez bezrobotnego, jak i objęte udokumentowaną niezdolnością do pracy, za które bezrobotny zachowuje prawo do stypendium. Nie powinny natomiast, zdaniem A. Kosut, zostać zaliczone do tego okresu dni nieusprawiedliwionej nieobecności[13].

Za dni wolne przysługuje stypendium. Za ostatni miesiąc odbywania stażu pracodawca lub inny podmiot organizujący staż jest obowiązany udzielić dni wolnych przed upływem terminu zakończenia stażu (art. 53 ust. 7a ustawy). Za niewykorzystane nie przysługuje ekwiwalent pieniężny. Bezrobotny nie musi wykorzystywać dni wolnych zaraz po uzyskaniu do nich prawa, może je skumulować i skorzystać na przykład z 6 dni wolnych po upływie trzech trzydziestodniowych okresów stażu[14]. Może również wykorzystać wszystkie dni wolne w ostatnim miesiącu stażu.

Osobie bezrobotnej odbywającej staż przysługuje prawo do wykorzystania nabytych dni wolnych w terminie i formie dla niej dogodnej. W związku z tym organizator stażu zasadniczo ma obowiązek udzielania ich w czasie

[13] A. Kosut: *Formy zatrudnienia bezrobotnych subsydiowane środkami Funduszu Pracy,* „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" nr 8/2006, s. 25.

[14] A. Rozbicki: *Staż i przygotowanie…,* op. cit., s. 15.

wskazanym przez bezrobotnego. W szczególnie uzasadnionych sytuacjach może wyznaczyć inny niż wynikający z wniosku termin. Możliwość taka nie może jednak prowadzić do utraty przez bezrobotnego prawa do dni wolnych[15].

Nie ma sposobności otrzymania dni wolnych, za które przysługuje stypendium, wcześniej niż przed upływem 30 dni stażu.

Tutaj pojawia się pytanie – czy w sytuacji gdy osoba bezrobotna nie nabyła jeszcze prawa do dni wolnych albo już je wykorzystała, mogą być jej udzielone dodatkowe dni wolne, za które nie przysługiwałoby stypendium. Ustawa ani rozporządzenie nie regulują tej kwestii. Wydaje się, że w takiej sytuacji nie istnieje możliwość udzielenia przez organizatora stażu dni wolnych. Może on jedynie zwalniać bezrobotnego z części dnia pracy, np. w celu umożliwienia zgłoszenia się do powiatowego urzędu pracy w terminie wyznaczonym przez urząd, dla potwierdzenia gotowości do pracy czy wypłaty stypendium.

Bezrobotnemu odbywającemu staż przysługuje prawo do okresów odpoczynku na zasadach przewidzianych dla pracowników (§ 7 ust. 4 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu). Czas trwania przerw w pracy, nazwanych okresami odpoczynku, został uregulowany w art. 132-134 Kodeksu pracy[16]. Osobie bezrobotnej przysługuje w każdej dobie prawo do co najmniej 11, a w każdym tygodniu do co najmniej 35 godzin nieprzerwanego odpoczynku. Odpoczynek tygodniowy powinien przypadać w niedzielę. Niedziela obejmuje 24 kolejne godziny, poczynając od godz. 6.00 w tym dniu, chyba że u danego pracodawcy została ustalona inna godzina. Jeśli bezrobotny odbywa staż w niedzielę, odpoczynek tygodniowy może przypadać w innym dniu.

Jeżeli dobowy wymiar czasu pracy wynosi co najmniej 6 godzin, osoba bezrobotna odbywająca staż ma prawo do 15-minutowej przerwy w pracy, którą wlicza się do czasu pracy.

Starosta ustala i opłaca – w wysokości i na zasadach określonych w odrębnych przepisach – składkę na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i wypadkowe, obliczoną od kwoty stypendium przysługującemu osobie bezrobotnej odbywającej staż (art. 54 ustawy).

Bezrobotny odbywający staż, urodzony po 31 grudnia 1968 r., który nie podlegał wcześniej obowiązkowi ubezpieczeń społecznych, jest zobligowany do zawarcia umowy z wybranym otwartym funduszem emerytalnym w terminie 7 dni od

[15] A. Kosut: *Formy zatrudnienia bezrobotnych…*, op.cit., s. 25.

[16] Ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (t.j. DzU z 1998 r., nr 21, poz. 94, ze zm.).

daty powstania obowiązku ubezpieczenia. Jeżeli nie dopełni tego obowiązku, Zakład Ubezpieczeń Społecznych wezwie go na piśmie do zawarcia umowy w terminie do 10 stycznia lub do 10 lipca. Następnie, jeśli tego nie zrobi, ZUS wyznaczy fundusz w drodze losowania. Jeżeli od daty otrzymania wezwania do dnia styczniowego losowania jest mniej niż 30 dni, termin zawarcia umowy mija 10 lipca. Jeżeli zaś od daty otrzymania wezwania do dnia lipcowego losowania jest mniej niż 30 dni, termin ten mija 10 stycznia. (art. 39 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych[17]).

Na podstawie art. 79 ust. 2 ustawy, okres pobierania stypendium wlicza się do okresu pracy wymaganego do nabycia lub zachowania uprawnień pracowniczych (np. pracownik będzie mógł zaliczyć okres odbywania stażu do okresu wymaganego do uzyskania prawa do urlopu wychowawczego, a także do okresu, od którego zależy wymiar urlopu wypoczynkowego) oraz okresów składkowych w rozumieniu przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych[18].

Okresów pobierania stypendium nie wlicza się natomiast do okresów wymaganych do nabycia prawa i długości okresu pobierania zasiłku. Nie wlicza się ich również do okresu zatrudnienia, od którego zależy nabycie prawa do urlopu wypoczynkowego, ani do stażu pracy określonego w odrębnych przepisach, wymaganego do wykonywania niektórych zawodów.

Bezrobotnym odbywającym staż przysługuje prawo do równego traktowania na zasadach przewidzianych w przepisach Kodeksu pracy w rozdziale II a, w dziale pierwszym (§ 8 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu). Osoby te powinny być równo traktowane bez względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, religię, narodowość, przekonania polityczne, przynależność związkową, pochodzenie etniczne, wyznanie, orientację seksualną, długość odbywania stażu. Nie mogą być dyskryminowane w jakikolwiek sposób, bezpośrednio lub pośrednio, z przyczyn wyżej wymienionych. Za przejaw dyskryminacji uznaje się także zachęcanie lub nakazanie innej osobie naruszenie zasady równego traktowania. Dyskryminacją jest też molestowanie, czyli takie niepożądane zachowanie, którego celem lub skutkiem jest naruszenie godności bezrobotnego i stworzenie wobec niego zastraszającej, wrogiej, poniżającej, upokarzającej lub uwłaczającej atmosfery. Jeżeli taki cel lub skutek ma nieakceptowane zachowanie o charakterze seksualnym lub odnoszące się do płci bezrobotnego, to jest ono molestowaniem seksualnym.

---

[17] Ustawa z 13.12.1998 r. (t.j. DzU z 2007 r., nr 11, poz. 74, ze zm.).

[18] Ustawa z 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. DzU z 2009 r., nr 153, poz. 1227, ze zm.).

Osoba bezrobotna, wobec której organizator stażu naruszył zasadę równego traktowania, ma prawo do odszkodowania w wysokości nie niższej niż minimalne wynagrodzenie za pracę, ustalane zgodnie z ustawą z 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę[19].

Bezrobotny przez okres odbywania stażu może otrzymać zwrot kosztów przejazdu do miejsca odbywania stażu i powrotu do miejsca zamieszkania. Warunkiem zwrotu kosztów jest podjęcie przez niego stażu na podstawie skierowania powiatowego urzędu pracy i dojeżdżanie do tych miejsc (art. 45 ust. 1 ustawy).

Starosta może dokonywać przez okres trwania stażu również zwrotu z Funduszu Pracy kosztów zakwaterowania osobie, która na podstawie skierowania powiatowego urzędu pracy podjęła staż poza miejscem zamieszkania. Aby otrzymać zwrot tych kosztów, musi ona odbywać staż w miejscowości, do której czas dojazdu i powrotu do miejsca stałego zamieszkania wynosi łącznie ponad 3 godziny dziennie. Ponadto musi mieszkać w hotelu lub wynajętym mieszkaniu w miejscowości lub w pobliżu miejscowości, w której odbywa staż (art. 45 ust. 2 ustawy).

Osobie bezrobotnej, która samotnie wychowuje dziecko lub dzieci w wieku do lat 7, starosta ma prawo przyznać refundację kosztów opieki nad nimi. Następuje to przez zawarcie umowy cywilnoprawnej między starostą a taką osobą. Umowa określa warunki i tryb refundacji. Refundacja kosztów opieki dotyczy okresu odbywania stażu, w wysokości nie wyższej niż połowa zasiłku dla bezrobotnych na każde dziecko, po udokumentowaniu poniesionych kosztów. Na wniosek osoby zainteresowanej starosta może wypłacić zaliczkę na refundację kosztów opieki nad dzieckiem. Na tych samych zasadach starosta może również refundować koszty opieki nad osobą zależną (art. 61 ustawy).

Organizator stażu, zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 1-4 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu, jest zobowiązany do zapoznania bezrobotnego z programem stażu, z jego obowiązkami oraz uprawnieniami, zapewnienia mu bezpiecznych i higienicznych warunków stażu na zasadach przewidzianych dla pracowników, a także profilaktycznej ochrony zdrowia w zakresie dla nich przewidzianym. Ponadto ma obowiązek przeszkolenia bezrobotnego w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, przepisów przeciwpożarowych oraz zapoznania z obowiązującym regulaminem pracy, przydzielenia mu (na zasadach przewidzianych dla pracowników) odzieży, obuwia roboczego, środków ochrony

[19] DzU z 2002 r., nr 200, poz. 1679, ze zm.

indywidualnej, niezbędnych środków higieny osobistej, bezpłatnych posiłków i napojów profilaktycznych (§ 6 ust. 1 pkt 5-7 wymienionego rozporządzenia).

Na organizatorze stażu spoczywa obowiązek dostarczania staroście, w terminie 5 dni po zakończeniu każdego miesiąca stażu, listy obecności podpisywanej przez bezrobotnego (§ 6 ust. 1 pkt 10 rozporządzenia).

Musi on także wyznaczyć spośród swoich pracowników osobę, która będzie sprawowała opiekę nad odbywającym staż – nie więcej niż nad trzema osobami bezrobotnymi. Opiekun jest obowiązany do udzielania wskazówek i pomocy w wypełnianiu powierzonych zadań (§ 7 ust. 3 rozporządzenia), zaś podopieczny ma obowiązek stosowania się do poleceń organizatora stażu i opiekuna, o ile nie są one sprzeczne z prawem.

Bezrobotny skierowany do odbycia stażu musi przestrzegać ustalonego rozkładu czasu pracy (§ 6 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia); czas ten nie może przekraczać 8 godzin na dobę i 40 godzin tygodniowo. Jeśli bezrobotny jest osobą niepełnosprawną, zaliczoną do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, czas pracy nie może przekraczać 7 godzin na dobę i 35 godzin tygodniowo (§ 7 ust. 1 rozporządzenia).

Osobie bezrobotnej nie wolno odbywać stażu w niedziele i święta, w porze nocnej, w systemie pracy zmianowej ani w godzinach nadliczbowych. Jeżeli jednak charakter pracy w danym zawodzie wymaga takiego rozkładu czasu pracy, starosta może wyrazić zgodę na odbywanie stażu w wymienionych okolicznościach (§ 7 ust. 2 i 3 rozporządzenia).

Do obowiązków bezrobotnego należy sumienne i staranne wykonywanie zadań objętych programem stażu, przestrzeganie przepisów i zasad, zwłaszcza regulaminu pracy, tajemnicy służbowej, zasad bezpieczeństwa i higieny pracy oraz przepisów przeciwpożarowych (§ 6 ust. 2 pkt 2-3 rozporządzenia).

Na organizatorze stażu spoczywa obowiązek niezwłocznego, nie później niż w ciągu 7 dni, poinformowania starosty o przerwaniu przez bezrobotnego odbywania stażu, o każdym dniu nieusprawiedliwionej nieobecności oraz innych zdarzeniach istotnych dla realizacji programu stażu (§ 6 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia).

Niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 7 dni po zakończeniu stażu, organizator stażu wydaje bezrobotnemu opinię (§ 6 ust. 1 pkt 9 rozporządzenia) zawierającą informacje o zadaniach realizowanych przez niego i umiejętnościach praktycznych uzyskanych w trakcie stażu (art. 53 ust. 5 ustawy).

Bezrobotny sporządza sprawozdanie z przebiegu stażu, które zawiera informacje o wykonywanych zadaniach oraz uzyskanych kwalifikacjach lub umiejętnościach zawodowych (§ 6 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia). Opiekun poświadcza podpisem ich prawdziwość (§ 6 ust. 3).

Po zakończeniu stażu, w terminie 7 dni od otrzymania opinii od organizatora, bezrobotny przedkłada staroście tę opinię wraz ze sprawozdaniem z przebiegu stażu (§ 10 ust. 1 rozporządzenia). Starosta wydaje mu wówczas zaświadczenie o odbyciu stażu, na podstawie opinii, którą wystawia pracodawca lub inny uprawniony podmiot (art. 53 ust. 5 ustawy). Opinia oraz sprawozdanie wraz z kopią programu stażu zostają zwrócone osobie bezrobotnej (§ 10 ust. 2 rozporządzenia). Wszystkie wymienione dokumenty będą stanowiły dla przyszłego pracodawcy istotne i wiarygodne źródło informacji o nabytych przez nią umiejętnościach.

Zgodnie z art. 53 ust. 6 ustawy, do osób, które z własnej winy nie ukończyły stażu, stosuje się odpowiednio art. 41 ust. 6, stanowiący, że osoba ta jest obowiązana do zwrotu kosztów szkolenia, chyba że powodem jego nieukończenia było podjęcie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Inną pracą zarobkową jest, wedle ustawy, wykonywanie pracy lub świadczenie usług na podstawie umów cywilnoprawnych, w tym umowy agencyjnej, umowy zlecenia, umowy o dzieło albo w okresie członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej, spółdzielni kółek rolniczych lub spółdzielni usług rolniczych (art. 2 ust. 1 pkt 11 ustawy). W związku z tym bezrobotny, który podczas odbywania stażu podejmie pracę, na przykład na podstawie umowy zlecenia, zostanie pozbawiony statusu osoby bezrobotnej. Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy, bezrobotnym jest osoba niezatrudniona i niewykonująca innej pracy zarobkowej. Osoba taka straci możliwość kontynuowania stażu, ale w związku z tym, że podjęła inną pracę zarobkową, nie będzie zobowiązana do zwrotu kosztów szkolenia. Bezrobotny jest obowiązany zawiadomić w ciągu 7 dni powiatowy urząd pracy o tym fakcie i dokonać formalności związanych z wyrejestrowaniem się (art. 74 ustawy).

W ustawie nie zostały zdefiniowane koszty stażu. Przez analogię można zastosować definicję kosztów szkolenia, zawartą w art. 2 ust. 1 pkt 12 ustawy, którymi są: uprzednio uzgodniona należność przysługująca instytucji szkoleniowej; koszt ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków w odniesieniu do osób niemających prawa do stypendium; koszty przejazdu, a gdy szkolenie odbywa się w miejscowości innej niż miejsce zamieszkania – także koszty zakwaterowania i wyżywienia; koszty badań lekarskich i psychologicznych wymaganych w odrębnych przepisach; koszty egzaminów umożliwiających uzyskanie świadectw, dyplomów, zaświadczeń, określonych uprawnień zawodowych lub tytułów zawodowych oraz koszty uzyskania licencji niezbędnych do wykonywania danego zawodu. W przepisie tym stypendium nie zostało wymienione jako wydatek zaliczany do kosztów szkolenia. Oznacza to, że

stypendium nie jest kosztem stażu w rozumieniu ustawy i nie podlega zwrotowi za okres, w którym bezrobotny uczestniczył w stażu. W praktyce kosztami stażu, które mogą podlegać zwrotowi, są koszty badań lekarskich, przejazdów oraz zakwaterowania, o ile były one refundowane bezrobotnemu.

Starosta, na wniosek bezrobotnego odbywającego staż lub z urzędu, może rozwiązać z organizatorem umowę o odbycie stażu w razie niezrealizowania przez niego programu stażu lub niedotrzymania warunków jego odbywania, po uprzednim wysłuchaniu organizatora (§ 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu).

Może również pozbawić bezrobotnego możliwości kontynuowania stażu w wypadku nieusprawiedliwionej nieobecności dłuższej niż jeden dzień; a także w razie naruszenia podstawowych obowiązków określonych w regulaminie pracy, zwłaszcza stawienia się w stanie wskazującym na spożycie alkoholu, narkotyków lub środków psychotropowych albo spożywania w miejscu pracy tych substancji, a także w wypadku nieobecności usprawiedliwionej, która uniemożliwia zrealizowanie programu stażu. Pozbawienie możliwości kontynuowania stażu może nastąpić na wniosek organizatora lub z urzędu, po zasięgnięciu opinii organizatora i wysłuchaniu bezrobotnego (§ 9 ust. 2 wymienionego rozporządzenia).

Przed wejściem w życie rozporządzenia z 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych istniały wątpliwości co do tego, czy osoba bezrobotna, która odbywała staż w okresie krótszym niż maksymalny okres przewidziany ustawą, może zostać skierowana ponownie na tę formę aktywności.

W czasie obowiązywania poprzedniego rozporządzenia[20] M. Nojszewska-Dochev i H. Rogala stwierdzili, że ponowne kierowanie na staż bezrobotnego, który nadal nie znajduje pracy, jest bezzasadne. Taka osoba nabyła już bowiem określone doświadczenie zawodowe[21].

Zgodnie z § 1 ust. 3 obowiązującego rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu, bezrobotny nie może ponownie być na stażu u tego samego organizatora na tym samym stanowisku pracy, na którym wcześniej odbywał staż, przygotowanie zawodowe w miejscu pracy lub przygotowanie zawodowe dorosłych.

---

[20] Rozporządzenie ministra gospodarki i pracy z 24.08.2004 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu oraz przygotowania zawodowego w miejscu pracy (DzU z 2004 r., nr 185, poz. 1912, ze zm.).

[21] M. Nojszewska-Dochev, H. Rogala: *Staż i przygotowanie zawodowe młodych bezrobotnych. Część I. Ważne dla pracodawców,* „Służba Pracownicza" nr 1/2005, s. 15; ci sami: *Staż i przygotowanie zawodowe młodych bezrobotnych. Część II. Ważne dla kandydatów,* „Służba Pracownicza" nr 2/2005, s. 19.

Moim zdaniem, nie ma zatem przeszkód, by starosta skierował osobę bezrobotną ponownie do odbycia stażu do innego lub nawet tego samego organizatora, ale na innym stanowisku pracy. Powinno to nastąpić zwłaszcza w sytuacji, gdy urząd pracy nie może przedstawić propozycji odpowiedniego zatrudnienia. Jednak starosta, kierując ponownie na staż, powinien mieć na względzie racjonalne gospodarowanie środkami Funduszu Pracy oraz tych bezrobotnych, którzy jeszcze w ogóle go nie odbywali. Nie powinna bowiem mieć miejsca sytuacja, że jedni są kierowani ponownie i odbywają staż przez maksymalny okres dopuszczalny przez ustawę, a inni w ogóle nie mają takiej sposobności. Łączny okres odbywania stażu nie może przekroczyć 6 miesięcy – jeżeli osoba bezrobotna została skierowana w trybie art. 53 ust. 1 ustawy, albo 12 miesięcy – jeżeli skierowanie nastąpiło w trybie art. 53 ust. 1a lub ust. 2 ustawy.

Oprócz niewątpliwych korzyści, jakie dla osób dotkniętych bezrobociem niesie odbywanie stażu (uzyskanie doświadczenia, podwyższenie lub zdobycie nowych kwalifikacji, otrzymywanie stypendium przez czas trwania stażu), ta forma aktywizacji nie jest pozbawiona wad. W doktrynie zwrócono uwagę na pewne niebezpieczeństwo, a mianowicie, że gdy pracodawca będzie potrzebował pracownika, zamiast zatrudnić osobę bezrobotną – przyjmie ją na staż. W rezultacie osoba ta pod pozorem odbywania stażu będzie świadczyć pracę w warunkach, które nie będą odbiegały od zatrudnienia pracowniczego[22]. Akcentowano także, że przyjmowanie osób bezrobotnych na staż jest korzystne dla pracodawcy. Nie ma on bowiem obowiązku wypłaty bezrobotnemu wynagrodzenia za świadczoną pracę, gdyż ten przez okres trwania stażu otrzymuje stypendium finansowane ze środków Funduszu Pracy. Dzięki temu koszty prowadzonej przez pracodawcę działalności mogą się zmniejszyć o kwoty, które musiałby wypłacić pracownikom gdyby ich praca nie mogła zostać zastąpiona wykonywaniem zadań przez bezrobotnego[23].

Anna Rososzczuk
doktorantka w Zakładzie Prawa Pracy
Uniwersytetu Marii Curie Skłodowskiej w Lublinie

[22] J. Wratny: *Prawo pracy a bezrobocie*.., op. cit., s. 5; tenże, *Środki prawa pracy*..., op. cit., s. 17.

[23] Z. Góral: *Prawo do pierwszej pracy (z prawnych zagadnień promowania zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu ludzi młodych),* [w:] *Prawo pracy RP w obliczu przemian,* pr. zbior. pod red. M. Matey-Tyrowicz, T. Zielińskiego, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2006, s. 117-118, Nb 14-15.

Fot Sekretariat INTOSAI

Uczestnicy przed budynkiem parlamentu Austrii, gdzie miała miejsce konferencja; w pierwszym rzędzie siódmy od lewej – prezes NIK Jacek Jezierski.

Jacek Mazur

NIEZALEŻNOŚĆ I ROZWÓJ NAJWYŻSZYCH ORGANÓW KONTROLI

„Wzmocnienie zewnętrznej kontroli środków publicznych" – to temat konferencji INTOSAI, która odbyła się w Wiedniu 26 i 27 maja 2010 r. Uczestniczyli w niej prezesi najwyższych organów kontroli (NOK) z 30 krajów, przedstawiciele dalszych 11 NOK i organizacji międzynarodowych (ONZ, Banku Światowego i Unii Międzyparlamentarnej) oraz eksperci. Przedstawiono 31 referatów. Oto wybór najważniejszych wątków dyskusji.

Referenci podkreślali rolę najwyższych organów kontroli w demokratycznym państwie prawa: przyczyniają się one do większej sprawności i przejrzy-

stości działania organów państwa, zapewniają ich rozliczalność oraz promują reguły dobrego zarządzania. Podniesiono znaczenie NOK w zwalczaniu korupcji oraz osiągnięciu milenijnych celów rozwoju ONZ[1]. Zgodzono się, że społeczne zaufanie do NOK oraz ich wpływ zwiększył się w okresie obecnego kryzysu finansowego i gospodarczego.

Konferencja potwierdziła inicjatywę INTOSAI na rzecz nadania głównym elementom zasady niezależności NOK charakteru norm prawa międzynarodowego. Poinformowano, że w kwietniu 2010 r. komisja ekspertów ds. administracji publicznej Rady Gospodarczo-Społecznej ONZ opracowała projekt uchwały Rady, wyrażający poparcie dla Deklaracji z Limy i z Meksyku oraz proponujący opracowanie planu działań na rzecz wprowadzenia ich zasad do prawa międzynarodowego. Prawdopodobnie Rada przyjmie tę uchwałę w lipcu br.[2]

W wystąpieniach przedstawicieli najwyższych organów kontroli prezentowano postanowienia deklaracji z Limy i z Meksyku oraz prawne przesłanki ich realizacji w poszczególnych krajach. Wypowiedziane w dyskusji tezy, że „żaden NOK nie spełnia w 100% wymagań wymienionych deklaracji" (szef NOK Austrii Josef Moser) i że „90% NOK nie jest w pełni niezależnych" (szef NOK Maroka Ahmed El Midaoui) nie zostały bliżej rozpatrzone. Referując doświadczenia członków EUROSAI, prezes Najwyższej Izby Kontroli Jacek Jezierski wskazał przykłady działań, które mogą prowadzić do ograniczenia niezależności NOK, takie jak: projekt zmiany konstytucji Czech z propozycją uchylenia przepisu stanowiącego o niezależności NOK; niekonstytucyjna próba nałożenia na NOK Francji obowiązku konsultowania z parlamentem rocznego planu kontroli; zarzut stronniczości w formułowaniu ustaleń kontroli

[1] Milenijne cele rozwoju (ang. *millennium development goals*), to osiem celów, które zgromadzeni na sesji ONZ we wrześniu 2000 r. przywódcy 192 państw zobowiązali się osiągnąć do 2015 r.: 1) zlikwidowanie skrajnego ubóstwa i głodu; 2) zapewnienie powszechnego nauczania na poziomie podstawowym; 3) wspieranie zrównoważenia w prawach mężczyzn i kobiet oraz wzmocnienie pozycji kobiet; 4) zmniejszenie wskaźnika umieralności dzieci; 5) poprawa stanu zdrowia kobiet ciężarnych i położnic; 6) zwalczanie AIDS, malarii i innych chorób; 7) zapewnienie stanu równowagi ekologicznej środowiska; 8) rozwijanie światowego partnerstwa w sprawach rozwoju. Zob. <http://www.un.org/millenniumgoals/index.shtml>.

[2] Projekt uchwały stanowi, że Rada Gospodarczo-Społeczna ONZ „z zadowoleniem przyjmuje Deklarację z Limy z 1977 r. w sprawie zasad kontroli finansów publicznych i Deklarację z Meksyku w sprawie niezależności najwyższych organów kontroli, które wykorzystują dorobek Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI) w zakresie promowania większej przejrzystości, rozliczalności oraz wydajnego i skutecznego uzyskiwania i wykorzystania zasobów publicznych z korzyścią dla obywateli, oraz proponuje opracowanie planu działań na rzecz ostatecznego umocowania tych zasad w prawie międzynarodowym". (*Draft resolution recommended for adoption by the Economic and Social Council* [in:] *Committee of Experts on Public Administration. Report on the ninth session*, 19–23 April 2010, p. 12; http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan039045.pdf).

pod adresem NOK Danii; próba wprowadzenia nieograniczonego audytu zewnętrznego NIK.

Ahmed Ataul Hakeem (szef NOK Bangladeszu) zwrócił uwagę na wyzwania, jakie wiążą się z niezależnością NOK. Po pierwsze, absolutna niezależność nie jest możliwa, bowiem instytucje państwowe stanowią część składową państwa jako całości. Ważne, aby pomimo tych ograniczeń, NOK miał niezależność funkcjonalną i organizacyjną niezbędną do wypełniania zadań. Po wtóre, niezależność NOK to więcej niż uchwalenie odpowiednich przepisów ustawowych. Normy mogą gwarantować niezależność w teorii, ale nie zapewnią niezależności w praktyce. Jakość pracy NOK musi wyraźnie świadczyć, że ma on wystarczającą niezależność w wykonywaniu swoich zadań, dzięki czemu służy jedynie interesowi publicznemu i potrzebie rozliczania środków publicznych. Publiczne poparcie, jakie zyskuje NOK w odpowiedzi na wysoką jakość pracy, stanowi najlepsze zabezpieczenie jego niezależności. Ponadto, aby zachować niezależność, NOK potrzebuje sojuszników. Szczególnie istotne jest poparcie parlamentu i opinii publicznej. Trzeba też powstrzymać się od przesadnego rozumienia niezależności, zwłaszcza w relacjach z kontrolowanymi. Współpraca umożliwia uzyskanie lepszych rezultatów pracy NOK. I wreszcie, nieskrępowany dostęp do informacji wymaga, aby NOK zachował staranność i poufność w ich wykorzystaniu. Sprawozdania z kontroli powinny przedstawiać fakty i ich ocenę w sposób obiektywny i przejrzysty, nie odchodząc od spraw istotnych.

Valeria Termini (profesor ekonomii na Uniwersytecie RomaTre, członek komisji ekspertów ds. administracji publicznej Rady Gospodarczo-Społecznej ONZ) przedstawiła uzasadnienie niezależności NOK. W odróżnieniu od koncepcji „nowego zarządzania publicznego", ukierunkowanej na mechanizmy dostarczania dóbr i usług (przedsiębiorcze zarządzanie instytucjami publicznymi, gdzie obywatele są klientami lub konsumentami, lecz nie podmiotami), nowsze koncepcje podkreślają rolę przejrzystości i rozliczalności oraz rangę instytucji, które to zapewniają (np. model „otwartego rządu" proklamowany przez prezydenta Stanów Zjednoczonych Baracka Obamę). Rośnie zatem znaczenie najwyższych organów kontroli, krajowych urzędów statystycznych czy ombudsmanów.

Johannes Hengstschläeger (profesor prawa z Uniwersytetu w Linz) stwierdził, że NOK są elementem demokratycznego państwa prawnego, a równocześnie strażnikiem racjonalności wydatków publicznych. Rolę NOK umacnia to, że udział budżetu państwa i innych jednostek publicznych w dochodzie narodowym wzrasta; poza tym polityka finansowa staje się głównym narzędziem polityki rządów. Aby wykonywać swoje zadania, NOK muszą być niezależne oraz wyposażone w odpowiednie zasoby kadrowe, techniczne i finansowe. Miejsce NOK w systemach państwowych jest różne. Z funkcjonalnego punktu widzenia

– NOK jest najbliżej władzy sądowej, bo jego działalność polega na stwierdzaniu i ocenie rzeczywistości, a nie na stanowieniu ogólnych reguł (ustaw) czy też zarządzaniu, organizowaniu lub podejmowaniu konkretnych decyzji dla wykonania ustaw. Organizacyjnie – NOK są często pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą. Ponieważ materialnie nie pełnią roli ustawodawczej ani zarządzającej, czasem są określane jako „czwarta władza" lub instytucja sui generis.

Matthias Witt, przedstawiciel Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (organizacji koordynującej pomoc zagraniczną Niemiec na rzecz zrównoważonego rozwoju) przedstawił doświadczenia, jakie wynikają z pomocy udzielanej NOK w krajach rozwijających się. Kontrola jest elementem legitymacji państwa. Nowoczesne państwo nie może normalnie funkcjonować bez odpowiednio zorganizowanej kontroli państwowej. Dawniej chodziło głównie o ocenę rządu – dziś uznajemy, że zakres kontroli powinien obejmować wszystkie dochody i wydatki podmiotów publicznych. Co robić, jeżeli zalecenia NOK nie są wykonywane? Wiadomo, że w krajach rozwijających się nie wszystkie założenia Deklaracji z Limy są spełniane. Główną przeszkodą jest korupcja. Zjawisko to może dotyczyć również najwyższych organów kontroli: czy są one neutralne, obiektywne? Na ile niezależny NOK może mieć wpływ na funkcjonowanie państwa? To problem społecznego zaufania do NOK w systemie politycznym pełnym konfliktów. Rola NOK może sprowadzać się do funkcji rachunkowej i sprawdzania legalności działań, może być też szersza. Wskazana jest zatem zewnętrzna pomoc techniczna na rzecz rozwoju NOK. Niektóre NOK nie kopiują znanych wzorców, lecz idą własną drogą. Dotyczy to na przykład procedur i metod kontroli, sposobu przedstawiania wyników kontroli oraz współpracy z komisjami parlamentarnymi. Jednak w wielu krajach współpraca NOK z parlamentami jest słaba. Aby ją ulepszyć, NOK muszą udowodnić, że są wiarygodnymi partnerami, że przedstawiają istotne wnioski i propozycje.

Anders Johnsson (sekretarz generalny Unii Międzyparlamentarnej) przedstawił refleksje na temat wzmacniania relacji między parlamentami a najwyższymi organami kontroli. Każdy parlament jest inny, lecz są też podobieństwa. Przez parlament demokratyczny rozumie się w Unii parlament, który jest: reprezentacyjny (wybrany), przejrzysty, dostępny dla obywateli, rozliczany przez obywateli, skuteczny w wykonywaniu podstawowych zadań. Większość parlamentów nie ma długiej historii funkcjonowania w państwie demokratycznym: zaledwie trzy-cztery kadencje. Wciąż brak im doświadczenia i praktyki. Rozliczalność to system mechanizmów, który sprzyja właściwemu wydatkowaniu ograniczonych zasobów. Wymaga to udziału zarówno NOK, jak i parlamentu. Rola parlamentu w tym procesie jest ważniejsza, ale parlament nie może działać bez NOK, który jest dla niego głównym źródłem informacji. Istnieje

zatem problem lepszego wykorzystania wiedzy NOK. Unia Międzyparlamentarna może ułatwić pracę parlamentów przez międzynarodową wymianę doświadczeń. Można sugerować parlamentom, aby pomagały najwyższym organom kontroli przez wzmocnienie ustawodawstwa, które ich dotyczy oraz zapewnienie odpowiednich środków na ich działalność. Celowe jest też przekazanie członkom parlamentów informacji, które pozwolą im lepiej rozumieć rolę NOK, pomoc dla komisji parlamentarnych oraz wzmocnienie ich sekretariatów.

Drugi obszar konferencji dotyczył rozwoju instytucjonalnego najwyższych organów kontroli, zwłaszcza w kontekście promowania i koordynacji pomocy zagranicznej dla NOK w państwach rozwijających się. W październiku 2009 r. podpisano porozumienie między INTOSAI a społecznością donatorów. Utworzono Komitet Sterujący, którego współprzewodniczącymi są Bank Światowy i NOK Arabii Saudyjskiej[3]. Zakłada się sporządzenie wykazu bieżących inicjatyw dotyczących rozwoju instytucjonalnego i rozpoczęcie procesu oceny potrzeb NOK. W dyskusji podkreślono, że nie ma niezależności NOK bez ich rozwoju. Tradycyjne rozumienie rozwoju instytucjonalnego, jako przeznaczonego raczej dla mniej rozwiniętych NOK, jest fałszywe: każdy organ kontroli powinien dostrzegać jego potrzebę. Stwierdzono równocześnie, że przekształcanie NOK wymaga wizji, wiedzy i zrozumienia procesów rozwoju, a także przywództwa – nie jest to działalność techniczna, która mogłaby być realizowana przez samych tylko urzędników.

Na zakończenie konferencji zebrani przyjęli obszerny dokument – „Uwagi i zalecenia", który jest dostępny na stronie INTOSAI[4].

dr Jacek Mazur
doradca prezesa NIK

[3] *INTOSAI and the Donor Community Sign Historic Agreement and Plan the Way Forward*, "International Journal of Government Auditing", January 2010, p. 31-34.

[4] *Conclusions and Recommendations – Conference on Strengthening external public auditing in INTOSAI regions*, Vienna, Austria, 26–27 May 2010; <http://www.intosai.org/blueline/upload/310510schlussdokumente.pdf>.

Przemysław Dowgiało

AUDYT REALIZACJI PROJEKTÓW WSPÓŁFINANSOWANYCH PRZEZ BANK ŚWIATOWY – NIK SZKOLI W ALBANII

Na zaproszenie Banku Światowego przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli (Iwona Zyman – Delegatura NIK w Opolu oraz Przemysław Dowgiało – Delegatura NIK we Wrocławiu) przeprowadzili w Tiranie na początku maja br. szkolenie dla pracowników Najwyższego Urzędu Kontroli Republiki Albanii (Departamentu ds. Kontroli Inwestycji Zagranicznych) w zakresie metodyki prowadzenia audytu projektów współfinansowanych ze środków pożyczkowych Banku Światowego (BŚ). Przedsięwzięcie to zostało zorganizowane przez Bank Światowy we współpracy z Amerykańską Agencją do spraw Rozwoju Międzynarodowego (*United States Agency for International Development* – USAID) w ramach realizowanego przez nią programu *Rule of Law Program In Albania*. Liderem trzyosobowego zespołu prowadzącego szkolenia była Barbara Ziołkowska – ekspert z Banku Światowego, analityk ds. zamówień publicznych.

Organizatorzy szkolenia

Bank Światowy powstał po konferencji w Breton Woods w 1944 r., w której uczestniczyło 730 delegatów z 44 państw alianckich. Główną przesłanką powołania tej instytucji była przede wszystkim chęć odbudowy zniszczeń spowodowanych II wojną światową. Grupę Banku Światowego tworzy pięć wyspecjalizowanych agencji ONZ: Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju (*The International Bank for Reconstruction and Development* – IBRD), do którego należy 186 krajów; Międzynarodowe Stowarzyszenie Rozwoju (*The International Development Association* – IDA), skupiające 166 krajów; Międzynarodowa Korporacja Finansowa (*The International Finance Corporation* – IFC), zrzeszająca

179 krajów; Wielostronna Agencja Gwarancji Inwestycji (*The Multilateral Investment Guarantee Agency* – MIGA), należy do niej 171 krajów; Międzynarodowe Centrum Porozumień i Arbitrażu w zakresie Inwestycji (*The International Center for Settlement on Investment Disputes* – ICSID), tworzą je 143 kraje.

Członkami Banku Światowego mogą zostać państwa zrzeszone w Międzynarodowym Funduszu Walutowym. Polska należy do: IBRD od 1986 r. (była jednym z członków założycieli, następnie w 1950 r. z niego wystąpiła i powróciła w 1986 r.); IFC – od 1987 r.; MIGA – od 1990 r.

Pożyczek udziela Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju, nazywany powszechnie Bankiem Światowym. Ma siedzibę w Waszyngtonie, a jego prezesem od 1 lipca 2007 r. jest Robert Zoellick[1].

Amerykańska Agencja do spraw Rozwoju Międzynarodowego została powołana 3 listopada 1961 r. na mocy ustawy o pomocy zagranicznej (*Foreign Assistance Act*) z 4 września tego roku, jako niezależna agencja rządowa, która w sferze polityki zagranicznej otrzymuje jedynie ogólne wytyczne od sekretarza stanu. Jest głównym organem amerykańskiej administracji, zajmującym się pomocą państwom podnoszącym się z klęsk żywiołowych, walczącym z biedą oraz wprowadzającym demokratyczne reformy[2].

Przebieg szkolenia

W szkoleniu wykorzystano różne środki dydaktyczne – wykłady, warsztaty, dyskusje i analizy (*case studies*). Poszczególne elementy wzajemnie się przeplatały i uzupełniały; na przykład, omówienie struktury i metodyki działania NIK było wprowadzeniem do części praktycznej (warsztatów), a dyskusja o metodyce działania i strukturze organizacyjnej instytucji kontrolnych w obu państwach pozwoliła wskazać różnice i podobieństwa w przeprowadzanych audytach. Pracownicy NIK zaprezentowali ponadto doświadczenia uzyskane podczas dwóch audytów: wykorzystania środków budżetowych przeznaczonych na restrukturyzację zatrudnienia w górnictwie węgla kamiennego w latach 2004–2006, z uwzględnieniem pożyczki BŚ, oraz ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry.

Tematyka wykładów była różnorodna; objęto nią:

– strukturę organizacyjną Banku Światowego oraz sposób przeprowadzania postępowań w ramach zamówień publicznych;

[1] <www.worldbank.org>.

[2] <www.usaid.gov>.

– strukturę organizacyjną NIK, uwarunkowania prawne i formalne dotyczące jej funkcjonowania, a także doświadczenia wynikające z dziewięćdziesięcioletniej tradycji;

– podstawowe informacje o przygotowaniach do współpracy NIK i Banku Światowego w zakresie audytu środków przeznaczonych na restrukturyzację zatrudnienia w górnictwie węgla kamiennego oraz likwidacji kopalń (narady, szkolenia);

– procedurę planowania procesu kontrolnego (planowanie długookresowe i krótkookresowe, wyznaczanie celów kontroli, jednostek i uczestników kontroli);

– strukturę programu kontroli, w tym rolę analizy przedkontrolnej oraz kontroli rozpoznawczych;

– elementy kontroli zadań i kontroli prawidłowości w metodyce audytu projektów współfinansowanych ze środków Banku Światowego;

– metodykę doboru próby, ze wskazaniem na stosowne akty prawne i wytyczne (międzynarodowe i krajowe);

– strukturę dokumentów końcowych procesu kontrolnego (protokołu kontroli i wystąpienia pokontrolnego) oraz raportów końcowych (informacji pokontrolnych).

Po wprowadzeniu teoretycznym, na przykładzie konkretnych projektów przedstawiono – w formie interaktywnych warsztatów roboczych – sposób przeprowadzania audytu. Uczestnicy szkolenia byli zachęcani do wyrażania opinii, sugestii i komentarzy, do zadawania pytań i dzielenia się doświadczeniami, wskazywali jednocześnie na wiele podobieństw w podejściu do audytu i procesu jego przeprowadzania. Zwrócono także uwagę na nieprawidłowości, jakie mogą wystąpić przy realizacji projektów współfinansowanych ze środków Banku Światowego oraz trudności związane z ich audytem, wynikające z uwarunkowań prawnych, nowej metodyki postępowania i przygotowywania dokumentów końcowych dla Banku. Wyeksponowano też cel audytu projektów finansowanych ze środków Banku Światowego, przytaczając założenia „Misji i wizji" Najwyższej Izby Kontroli i akcentując, że dotyczy on środków publicznych wydawanych na cele priorytetowe dla funkcjonowania państwa.

Dla utrwalenia przekazanej wiedzy przeprowadzono studia przypadków, obejmujące trzy zagadnienia: postępowanie związane z zamówieniami publicznymi; finansowanie retroaktywne w ramach projektów; proporcjonalne współfinansowanie projektu w ramach środków towarzyszących. Ćwiczenia spotkały się z dużym zainteresowaniem, uczestnicy byli mocno zaangażowani w poszukiwanie prawidłowych rozwiązań, naradzali się, dyskutowali. Po każdym zadaniu następowało jego podsumowanie i wskazanie prawidłowego rozwiązania.

Realizacja audytu

Dokonywanie przez Najwyższą Izbę Kontroli audytów projektów finansowanych ze środków Banku Światowego wynika z uzgodnień pomiędzy NIK i Bankiem Światowym, a także z wniosków składanych przez władze centralne. Efektem końcowym audytu jest opinia o sprawozdaniu finansowym. Sprawozdanie to składa się z: a) podsumowania otrzymanych środków, wykazującego te pochodzące z Banku Światowego, od innych sponsorów oraz środki odrębne; b) podsumowania wydatków wykazywanych pod głównymi nagłówkami projektu oraz pod głównymi kategoriami wydatków – oba dla bieżącego roku finansowego i narastająco od początku projektu; c) podsumowania SOE, wykorzystywanego jako podstawa do przedłożenia wniosków o wypłatę; d) potwierdzenia sald konta specjalnego. Wydana opinia odnosi się do sprawozdań jako całości i może być sformułowana bez zastrzeżeń, z zastrzeżeniami lub negatywna, może również nastąpić rezygnacja z jej wydania.

W ramach audytu przeprowadzana jest również kontrola wykonania zadań, czyli w zakresie oszczędności, wydajności i skuteczności ich realizacji przez instytucje administracji publicznej. Brane są tu pod uwagę takie elementy, jak: kontrola wydajności wykorzystania zasobów ludzkich, finansowych i innych, wskaźników wykonania zadań oraz systemów monitorowania, a także procedur stosowanych przez jednostki kontrolowane w celu usunięcia wykrytych niedociągnięć, kontrola skuteczności działania w odniesieniu do realizacji celów jednostki kontrolowanej, jak również faktycznych skutków działalności w porównaniu ze skutkami zamierzonymi. Ujmowanie w procesie audytu dwóch rodzajów kontroli, to jest prawidłowości i wykonania zadań, umożliwia kompleksowe podejście do wdrażanego projektu oraz wskazanie ryzyka związanego z jego realizacją i nie ogranicza się jedynie do sfery badania wydatków.

Zamówienia publiczne

Podczas szkolenia omawiano między innymi stosowanie procedur Banku Światowego w ramach zamówień publicznych, gdyż Bank jako organizacja międzynarodowa ma odrębne tryby postępowań. Ich zastosowanie w polskim systemie zamówień publicznych umożliwia art. 4 pkt 1 lit. a ustawy z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych[3].

[3] DzU z 2007 r., poz. 223, nr 1655, t.j. ze zm. Więcej informacji o stosowanych przez Bank Światowy procedurach zob. <www.worldbank.org>.

W ramach procedur Banku Światowego wyróżniamy dwie ścieżki postępowań, zależne od przedmiotu zamówienia:

1) wybór i zatrudnianie konsultantów przez pożyczkobiorców Banku Światowego (*selection and employment of consultants by Word Bank borrowers*);

2) zamówienia realizowane na podstawie środków z pożyczek Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju – MBOiR i kredytów Międzynarodowego Stowarzyszenia Rozwoju – MSR *(procurement under IBRD loans and IDA credits).*

Środki pożyczkowe mogą być wydawane również w ramach tak zwanych kosztów operacyjnych, które w ogólnej definicji stanowią wydatki zatwierdzone przez Bank, a poniesione na finansowanie uzasadnionych kosztów wynajmu powierzchni biurowej, mediów, materiałów biurowych, eksploatacji i konserwacji wyposażenia i pojazdów oraz innych pomniejszych kosztów związanych z zarządzaniem projektem. Mogą także występować koszty charakterystyczne dla danego projektu, wynikające z jego specyfiki i założeń, na przykład koszty przesiedlenia.

Wybór konsultantów[4]

W procedurach wyboru konsultantów wyróżnia się następujące tryby postępowań:

– opierający się na jakości i kosztach – QCBS (*quality and cost-based selection*);

– według jakości – QCB (*quality based selection*);

– przy określonym szacunku kosztów FBS (*selection under a fixed budget*);

– według najtańszej oferty – LCS (*least-cost selection*);

– według kwalifikacji konsultantów – CQS (*selection based on the consultants qualifications*);

– bezpośredni wybór konsultantów – SSS (*single-source selection*);

– praktyki komercyjne (*commercial practices*);

– wybór konsultantów szczególnego rodzaju (*selection of partiucular types of consultants*).

Istnieje jeszcze odrębna procedura wyboru konsultantów indywidualnych (*selection of individual consultants*).

Podstawowym trybem wyboru, stosowanym przez Bank Światowy, jest procedura oparta na jakości i kosztach (QCBS); elementy te stanowią kryte-

[4] Instrukcja Banku Światowego – *Wybór i zatrudnianie konsultantów przez pożyczkobiorców Banku Światowego – Guidelines Selection and employment of consultants by Word Bank borrowers*, maj 2004 r., aktualizacja październik 2006 r.

rium oceny. Generalnie przyjmuje się, że waga jakości stanowi 80%, natomiast kosztu 20%. Proces wyboru składa się z 11 etapów, do których należą: przygotowanie opisu zadania (*terms of reference* – TOR); przygotowanie kosztorysu; ogłoszenie; przygotowanie krótkiej listy konsultantów; przygotowanie i opublikowanie zaproszenia do składania ofert (*request for proposals* – RFP), które powinno zawierać list zapraszający, informacje dla konsultantów, opis zadania i proponowany wstępny tekst kontraktu; otrzymanie ofert; ocena ofert technicznych, rozważenie jakości; publiczne otwarcie ofert finansowych; ocena ofert finansowych; ostateczna ocena jakości i kosztów; negocjacje i przyznanie kontraktu wybranej firmie.

Ogłoszenie o zamówieniu publikowane jest w „UN Development Business" *on-line* (UNDB *on-line*) i w Development Gateway's dgMarket[5]. Pożyczkobiorcy mogą też zamieszczać ogłoszenie o kontraktach w gazecie międzynarodowej lub czasopiśmie technicznym. Pożyczkobiorca przygotowuje krótką listę, na której znajduje się sześć firm o szerokim zasięgu geograficznym (nie więcej niż dwie firmy z jednego kraju i co najmniej jedna z kraju rozwijającego się, chyba że nie da się takiej wyłonić). Zaproszenie do składania ofert obejmuje list zapraszający, informacje dla konsultantów, opis zadania oraz wzór kontraktu. List zapraszający powinien określać intencję zawarcia przez pożyczkobiorcę kontraktu, źródło finansowania, szczegółowe dane na temat klienta, datę, czas oraz adres, na który powinny być dostarczone oferty.

Ocena ofert jest przeprowadzana w dwóch etapach: najpierw pod kątem jakości, a następnie ceny. Osoby oceniające oferty techniczne nie mogą mieć dostępu do propozycji finansowych do chwili zakończenia tych prac, włączając w to ocenę Banku i jego zgodę (*no objection*). Propozycje finansowe są otwierane tylko po tym czasie. Oceny pod względem jakości dokonuje komisja składająca się z trzech lub większej liczby specjalistów w danym sektorze, biorąc pod uwagę następujące kryteria: odpowiednie doświadczenie konsultanta dla danego zadania; jakość proponowanej metodyki; kwalifikacje proponowanego personelu kluczowego; przekazywanie wiedzy, jeśli wymaga tego opis zadania; udział krajowych osób wśród personelu kluczowego danego zadania. Każde kryterium jest oznaczane w skali od 1 do 100. Następnie oceny są ważone dla otrzyma-

[5] „UNDP" to publikacja ONZ. Informacje na temat subskrypcji można uzyskać pod adresem: Development Business, United Nations, GCPO Box 5850 New York 10163-5850, USA (strona internetowa: <www.devbusiness.com>; e-mail:dbsubscribe@un.org); natomiast Development Gateway Market to elektroniczny portal fundacji Development Gateway, 1889 F.Street N.W. Washington, DC 20006, USA, strona internetowa: <www.dgmarket.com>.

nia skali. Na zakończenie procesu pożyczkobiorca przygotowuje raport oceny technicznej dotyczący jakości ofert i w wypadku kontraktów podlegających kontroli wstępnej Banku przedstawia go Bankowi do akceptacji (*no objection*). W raporcie podaje się wyniki oceny oraz opisuje silne i słabe strony ofert. Wszystkie zapisy, na przykład indywidualne arkusze ocen, powinny być przechowywane do czasu ukończenia projektu i jego kontroli.

Po zakończeniu oceny pod względem jakości i uzyskaniu akceptacji (*no objection*) Banku pożyczkobiorca kieruje zawiadomienie do konsultantów, którzy uzyskali wymagane minimum w rankingu kwalifikacyjnym, podając datę i czas otwarcia ofert finansowych. Oferty są otwierane publicznie, w obecności przedstawicieli konsultantów, którzy zdecydują się na przybycie (osobiście lub *on-line*). Dane związane z procesem wyboru, czyli nazwisko konsultanta, punkty za ocenę techniczną oraz proponowane oceny powinny być odczytane na głos oraz zapisane podczas otwarcia ofert finansowych, a kopię tych danych natychmiast wysyła się do Banku. Następnie pożyczkobiorca przegląda oferty finansowe, a jeśli występują w nich błędy arytmetyczne, poprawia się je. Oferta z najniższymi kosztami może otrzymać 100 punktów, inne mogą otrzymać wynik odwrotnie proporcjonalny do przedstawionych cen. Przy przyznawaniu ocen za koszty można też stosować metodykę wprost proporcjonalnej zależności lub inną. Metoda, która ma być stosowana przy ocenie, musi być określona w zaproszeniu do składania ofert. Ocenę końcową otrzymuje się, ważąc oceny jakości i kosztów, a następnie sumując je. Koszty są ważone pod kątem złożoności zadania i jakości; zwykle otrzymują 20 z ogólnej sumy 100 punktów. Firma, która uzyska największą liczbę punktów, zostaje zaproszona do negocjacji. Jeśli negocjacje nie doprowadzą do zawarcia kontraktu, pożyczkobiorca zaprasza następną firmę z listy rankingowej. Przed podjęciem tego kroku powinien się jednak skonsultować z Bankiem.

Po udanym zakończeniu negocjacji i uzyskaniu zgody (*no objection*) Banku co do wynegocjowanego kontraktu, pożyczkobiorca niezwłocznie zawiadamia inne firmy z listy o tym, że nie zostały wybrane. Po przyznaniu kontraktu pożyczkobiorca publikuje w UNDB *on-line* oraz dgMarket następujące informacje: nazwy wszystkich konsultantów, którzy złożyli propozycje, punkty techniczne przyznane każdemu z konsultantów, oszacowane ceny każdego konsultanta, ostateczny ranking punktowy konsultantów, nazwę konsultanta, który zwyciężył oraz cenę, czas trwania i skrócony zakres kontraktu. Te same informacje są wysyłane do wszystkich konsultantów, którzy złożyli oferty.

Zamówienia na roboty budowlane, towary i usługi techniczne[6]

W procedurach dotyczących pozostałych zamówień wyróżnia się następujące tryby postępowań i wyboru:

– międzynarodowy przetarg konkurencyjny (*international competitive bidding*);

– ograniczony przetarg międzynarodowy (*limitetd international bidding*);

– krajowy przetarg konkurencyjny (*national competitive bidding*);

– zakupy (*shopping*);

– bezpośrednie przyznawanie kontraktu (*direct contarcting*);

– użycie własnych sił i środków (*force account*);

– zamawianie towarów i usług od agend ONZ (*procurement from United Nations agencies*);

– agencje przetargowe (*procurement agents*);

– agenci inspekcyjni (*inspection agents*);

– zamówienia w postaci pożyczek dla pośredników finansowych (*procurement in loans to financial intermediares*);

– zamówienia w ramach BOO/BOT/BOOT, koncesji i podobnych mechanizmów sektora prywatnego (*procurement under BOO/BOT/BOOT, concessions and similar private sector arrangements*);

– zamówienia w ramach pożyczek gwarantowanych przez Bank (*procurement under loans guaranted by Bank*);

– uczestnictwo społeczności w zamówieniach publicznych (*community participation in procurement*).

Podstawowym trybem w praktyce Banku Światowego jest międzynarodowy przetarg konkurencyjny (*general procurement notice*). Ogłoszenia dotyczące zamówienia publikuje się w „Development Business" *on-line* oraz Development Gateway's dgMarket. Dokumenty przetargowe powinny zawierać: zaproszenie do przetargu, pouczenie dla oferentów, określać formę oferty, formę i warunki kontraktu, zarówno ogólne, jak i szczegółowe, specyfikacje i rysunki, istotne dane techniczne (włącznie z informacjami geologicznymi dotyczącymi środowiska naturalnego), listę towarów lub kosztorys, termin dostawy lub harmonogram realizacji, a także niezbędne załączniki, takie jak formularze różnych zabezpieczeń. Podstawa wyceny oraz wyboru oferty

[6] Instrukcja Banku Światowego – *Zamówienia realizowane na podstawie środków z pożyczek Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju (MBOiR) oraz kredytów Międzynarodowego Stowarzyszenia Rozwoju (MSR) – Guidelines Procurement Dunder IBRD Loans and IDA Credit*, maj 2004 r., aktualizacja październik 2006 r.

najniżej wycenionej powinna być jasno określona w pouczeniu dla oferentów oraz (lub) specyfikacjach. Czas na przygotowanie i przedłożenie oferty określa się z uwzględnieniem szczególnych warunków projektu oraz rozmiarów i kompleksowości kontraktu. Generalnie okres ten nie powinien być krótszy niż sześć tygodni od daty zaproszenia do przetargu lub daty dostępności dokumentów przetargowych, w zależności od tego, która z tych dat jest późniejsza. Gdy kontrakt obejmuje duże prace lub złożone części urządzeń, jest to nie mniej niż dwanaście tygodni. Termin otwarcia ofert powinien być identyczny z ostatecznym terminem ich przyjmowania lub nieznacznie późniejszy i należy go podać, wraz z miejscem otwarcia ofert, w zaproszeniu do przetargu.

Oferty są otwierane publicznie, w obecności oferentów lub ich przedstawicieli, następnie stwierdza się, czy odpowiadają one określonym wymaganiom. Jeżeli oferta istotnie od nich odbiega w ważnych punktach lub zawiera zastrzeżenia co do terminów, warunków i specyfikacji dokumentów przetargowych, to nie jest rozpatrywana. Przy wyborze, oprócz ceny, bierze się również pod uwagę inne istotne czynniki, do których należą: harmonogram płatności, czas dostawy, koszty operacyjne, wydajność i kompatybilność urządzeń, dostępność serwisu i części zapasowych oraz związanego z tym szkolenia, bezpieczeństwo, a także pozytywne skutki dla środowiska. Czynniki inne niż cena, które mają być wykorzystane do ustalenia najniżej oszacowanej oferty, powinny być (o ile jest to możliwe) wyrażone w kategoriach pieniężnych lub nadaje się im relatywną wagę w postanowieniach odnoszących się do oceny, zawartych w dokumentach przetargowych.

Pożyczkobiorca przyznaje kontrakt oferentowi, którego oferta została oceniona jako w zasadniczy sposób odpowiadająca dokumentom przetargowym oraz jako oferująca najniżej oszacowany koszt (mówi się tu o „najniżej oszacowanym oferencie" i „najniżej oszacowanej ofercie"). W terminie dwóch tygodni od daty otrzymania zgody (*no objection*) Banku co do zalecanego rozstrzygnięcia przetargu i przyznania kontraktu pożyczkobiorca publikuje w UNDB *on-line* oraz w dgMarket wyniki dotyczące przetargu, wraz z następującymi informacjami: nazwą każdego oferenta; ocenami ofert, tak jak zostały odczytane przy otwarciu przetargu; nazwą i oszacowaniem ceny każdej oferty, która została poddana ocenie; nazwami oferentów, których oferty zostały odrzucone, wraz z powodami ich odrzucenia; nazwą oferenta, który wygrał przetarg, wraz z zaproponowaną przez niego ceną, jak również czasem trwania i skróconym opisem przyznanego kontraktu.

Dalsza współpraca z Bankiem Światowym

W ramach kontynuacji współpracy z Bankiem, z jego inicjatywy, 13 maja 2010 r. odbyło się spotkanie robocze zespołu ekspertów, w którego skład weszli: Elmas Arisoy i Asha Ayoung – główni specjaliści zamówień publicznych z centrali Banku Światowego w Waszyngtonie; Laurence Folliot Lalliot – radca prawny z centrali Banku Światowego w Waszyngtonie; Karina Mostipan – specjalista zamówień publicznych z centrali Banku Światowego w Waszyngtonie oraz Barbara Ziołkowska – analityk ds. zamówień publicznych w warszawskim biurze Banku Światowego. Uczestniczył w nim również przedstawiciel NIK – autor artykułu. Celem spotkania było omówienie wskaźników dotyczących kontroli wydatkowania środków publicznych według metodyki OECD – DAC (*methodology for assesment of national procurement systems version*). Inicjatywa realizowana jest w ramach oceny przez Bank Światowy polskiego systemu zamówień publicznych.

Opisane wyżej działania podejmowane przez Najwyższą Izbę Kontroli służą zacieśnianiu współpracy i wymianie doświadczeń pomiędzy organizacjami działającymi w różnych krajach. Jest to jeden z celów przewodnictwa NIK w EUROSAI, wyrażony przez prezesa Izby Jacka Jezierskiego podczas VII Kongresu EUROSAI w Krakowie (czerwiec 2008 r.): „Chciałbym współdziałać z innymi organizacjami, ze środowiskami akademickimi, bo wymieniając się wiedzą i doświadczeniem, uczymy się zawsze czegoś nowego (…)".

Przemysław Dowgiało
Delegatura NIK we Wrocławiu,
doktorant Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu

Ewa Miękina

XVIII SPOTKANIE KOMITETU EUROSAI DO SPRAW SZKOLEŃ

W siedzibie Trybunału Obrachunkowego Francji w Paryżu, 10-11 maja tego roku odbyło się XVIII spotkanie Komitetu EUROSAI ds. Szkoleń. Wzięli w nim udział członkowie Komitetu: przedstawiciele najwyższych organów kontroli (NOK) Czech, Danii, Francji, Hiszpanii, Litwy, Niemiec, Polski, Portugalii, Rosji, Węgier, a także (w charakterze obserwatorów) Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, NOK Norwegii (reprezentujący IDI, czyli Inicjatywę INTOSAI ds. Rozwoju, oraz Grupę Roboczą EUROSAI ds. Kontroli Środowiska), NOK Maroka (reprezentujący Komisję INTOSAI ds. Budowania Potencjału) oraz przedstawiciel SIGMA[1]. Z ramienia Najwyższej Izby Kontroli w spotkaniu uczestniczyły Aleksandra Kukuła oraz Ewa Miękina z Wydziału Współpracy z Zagranicą w Departamencie Organizacyjnym.

Przedstawicielki NIK zreferowały zebranym zaawansowanie prac nad projektem planu strategicznego EUROSAI (powstającego w ramach grupy zadaniowej EUROSAI ds. planu strategicznego EUROSAI, której przewodniczy NIK[2]) oraz omówiły harmonogram zbierania uwag od członków Zarządu EUROSAI i członkowskich NOK na najbliższe miesiące. Poinformowały również o działaniach Izby zmierzających do nawiązania współpracy z Europejską Konfederacją Instytutów Audytorów Wewnętrznych – ECIIA. W drugiej połowie

[1] SIGMA (*Support for Improvement In Governance and Management)* – wspólna inicjatywa Komisji Europejskiej i Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), skierowana do państw Europy Środkowo-Wschodniej w celu wspierania państw członkowskich UE w zakresie reform administracji publicznej.

[2] Grupa została powołana przez Zarząd EUROSAI w czerwcu 2008 r. W jej skład wchodzą – oprócz NIK – przedstawiciele NOK Austrii, Hiszpanii, Holandii, Niemiec, Norwegii, Portugalii i Wielkiej Brytanii. Więcej na ten temat patrz: E. Borkowska-Domańska, A. Kukuła: *Polskie przewodnictwo w EUROSAI przekroczyło półmetek,* „Kontrola Państwowa" nr 2/2010.

2010 r. projekt porozumienia (*memorandum of understanding*) zostanie przedstawiony zarządom ECIIA i EUROSAI.

Na spotkaniu przyjęto projekt regulaminu określającego zasady organizacyjne i funkcjonalne Komitetu (*terms of reference)*, opracowany przez grupę zadaniową EUROSAI ds. restrukturyzacji Komitetu, w skład której wchodzi NIK[3]; zostanie on umieszczony na stronie internetowej <www.eurosai.org> po posiedzeniu Zarządu EUROSAI, które odbędzie się w drugiej połowie 2010 r.

Współprzewodniczący Komitetu (NOK Hiszpanii i NOK Francji) przedstawili uczestnikom spotkania podział swoich obowiązków, wynikających ze „Strategii szkoleniowej EUROSAI na lata 2008–2011". Podział ten może być modyfikowany w zależności od postanowień kolejnych strategii szkoleniowych, dlatego też nie zostanie włączony do zatwierdzonego na spotkaniu regulaminu Komitetu.

NOK Czech zaprezentował projekt podręcznika, zawierającego praktyczne wskazówki dotyczące organizowania szkoleń oraz wzory przydatnych załączników, a także omówienie procedur aplikowania i otrzymywania dofinansowania z budżetu EUROSAI. Po uwzględnieniu wszystkich uwag podręcznik zostanie zamieszczony na stronie internetowej EUROSAI.

Kolejnym punktem obrad był projekt ankiety, opracowanej przez grupę zadaniową pod przewodnictwem NOK Francji[4], która ma służyć do zbierania informacji na temat priorytetów i potrzeb szkoleniowych członkowskich NOK. Po konsultacjach z grupami roboczymi EUROSAI ankieta zostanie rozesłana do członków EUROSAI, a wyniki będą zamieszczone na jej stronie internetowej, aby ułatwić dobór najbardziej pożądanych tematów organom kontroli zainteresowanym organizacją konkretnych szkoleń.

Przedstawiciel Europejskiego Trybunału Obrachunkowego zaprezentował zasady organizowania kursów e-learningowych dla kontrolerów ETO. Są to głównie kursy językowe oraz dotyczące technik kontroli, a także szkolenia dla kierownictwa. Trybunał rozważa możliwość nawiązania współpracy z uniwersytetami przy tego typu kursach.

---

[3] Grupa została utworzona (z inicjatywy NOK Niemiec jako ustępującego przewodniczącego EUROSAI) na XXXIV posiedzeniu Zarządu EUROSAI, które odbyło się w czerwcu 2008 r. w Krakowie. Jej celem jest zwiększenie efektywności prac Komitetu przez jego restrukturyzację, a także opracowanie projektu regulaminu (*terms of reference).* W skład Grupy wchodzą: przedstawiciele NOK Niemiec (przewodniczący), Francji, Hiszpanii, Polski i Portugalii.

[4] Grupa działa w ramach Komitetu EUROSAI ds. Szkoleń. Została utworzona na XVII spotkaniu Komitetu, w styczniu 2009 r. Członkami grupy są: przedstawiciele Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, NOK Francji (przewodniczący), Niemiec, Portugalii, SIGMA oraz NIK – jako obserwator z racji pełnienia funkcji przewodniczącego Zarządu EUROSAI.

Fot. Trybunał Obrachunkowy Francji

Uczestnicy XVIII spotkania Komitetu EUROSAI ds. Szkoleń.

Jak co roku, przedstawiciele najwyższych organów kontroli, które były gospodarzami seminariów w roku poprzedzającym spotkanie Komitetu, zaprezentowali oceny zrealizowanych szkoleń dokonane przez ich uczestników, a także wnioski co do ich organizacji. W tym punkcie obrad przedstawicielki NIK omówiły dwa seminaria, których gospodarzem i organizatorem była Izba. Pierwsze – to seminarium dotyczące międzynarodowych standardów INTOSAI pt. *Raising Awareness of the International Standards of SAIs (ISSAI)*, zorganizowane wspólnie z Komisją INTOSAI ds. Standardów Zawodowych w październiku 2009 r. w Warszawie[5]. Drugie – to szkolenie na temat kontroli programów społecznych dla aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, zorganizowane przez NIK razem z Europejskim Instytutem Administracji Publicznej – EIPA w styczniu 2010 r. w Warszawie[6].

[5] Więcej na temat seminarium patrz: E. Miękina: *Seminarium na temat międzynarodowych standardów NOK. Inicjatywa szkoleniowa NIK – przewodniczącego Zarządu EUROSAI*, „Kontrola Państwowa" nr 1/2010 oraz strona Prezydencji EUROSAI: <http://www.eurosai2008.pl/pl/seminarium-nt-standardow-intosa>.

[6] Więcej zob.: E. Borkowska-Domańska, A. Kukuła: *Polskie przewodnictwo w EUROSAI ...,* op.cit., a także strona Prezydencji EUROSAI: <http://www.eurosai2008.pl>.

Podczas obrad przedstawiono również plan seminariów, jakie zostaną zorganizowane dla członków EUROSAI w drugiej połowie bieżącego roku i w 2011 r. W czerwcu 2010 r. zaplanowano szkolenie na temat nadużyć finansowych związanych z podatkiem VAT oraz możliwości ich zwalczania przy wykorzystaniu technologii informacyjnej, organizowane przez NOK Słowenii w ramach projektu realizowanego przez Grupę Roboczą EUROSAI ds. IT. W październiku 2010 r. NOK Czech będzie gospodarzem seminarium na temat kontroli wspólnej polityki rolnej[7], współorganizowanego z Komitetem Kontaktowym. Z kolei w lutym 2011 r., w Bonn, odbędzie się seminarium dotyczące kontroli związanych z partnerstwem publiczno-prywatnym. Przedstawiciele Inicjatywy INTOSAI ds. Rozwoju (IDI) zaprezentowali zarys transregionalnego programu dotyczącego kontroli zarządzania długiem publicznym, który prowadzą w latach 2008–2011 dla członków wszystkich grup regionalnych INTOSAI. Ze strony EUROSAI bierze w nim udział sześć najwyższych organów kontroli: z Albanii, Litwy, Macedonii, Mołdowy, Rumunii i Ukrainy.

Uczestnicy spotkania w Paryżu omówili również plan pracy Komitetu na lata 2009–2011.

Ewa Miękina
Wydział Współpracy z Zagranicą
Departament Organizacyjny NIK

[7] Więcej informacji o seminarium na stronie internetowej NOK Czech: <http://www.nku.cz/seminars/cap-event-prague-2010>.

SYGNAŁY O KSIĄŻKACH

Włodzimierz Wąsowski**: Kreatywna rachunkowość – fałszowanie sprawozdań finansowych,** Wydawnictwo Difin 2010, s. 272.

W przeciwieństwie do rozwiniętych krajów gospodarki rynkowej, w Polsce nie ujawniono dotychczas spektakularnych przypadków fałszowania sprawozdań finansowych. Nie oznacza to jednak, że ich nie było lub nie wystąpią. W każdej sytuacji zapobieganie jest bardziej efektywne niż eliminowanie skutków takich zjawisk. Fałszowanie sprawozdań okazuje się bowiem groźnym procederem, który godzi w podstawy gospodarki rynkowej. Rzetelna informacja, jednakowo dostępna dla wszystkich uczestników rynku, jest zaś podstawą podejmowania decyzji, zwłaszcza o inwestowaniu.

Zapobieganiu procederowi fałszowania sprawozdań przez ujawnienie przestępczych schematów służy książka Włodzimierza Wąsowskiego „Kreatywna rachunkowość − fałszowanie sprawozdań finansowych", której kolejne wydanie, w zwiększonej przeszło dwukrotnie objętości, ukazało się na rynku.

Autor omówił zjawisko w szerokim kontekście. Na uwagę zasługują szczególnie rozdziały poświęcone symptomom i okolicznościom fałszerstw, ich metodom oraz wybranym przypadkom. Symptomy są, według autora, tylko „czerwonymi flagami", nakazującymi ostrożność i nieufność. Okoliczności, takie jak na przykład kryzys w firmie, mogą być zachętą do pozornego rozwiązywania problemów tą drogą. Fałszerstwa zostały przedstawione w postaci scenariuszy, schematów i opisów. Prześledzono też elementy procesu badania sprawozdań, mające na celu wykrycie oszustw, na przykład analizę wskaźników ekonomicznych czy czynników sprzyjających ich popełnieniu.

W publikacji zostały również poruszone zagadnienia odpowiedzialności za „kreatywną" księgowość. Jak pisze Włodzimierz Wąsowski, wynika ona nie tylko z Kodeksu karnego i Kodeksu karnego skarbowego, ale przede wszystkim z ustawy o rachunkowości. Jego zdaniem, polskie przepisy wystarczająco penalizują ten rodzaj działań, jednak na razie praktyka ich stosowania nie jest znana.

Końcowa część opracowania dotyczy reakcji na ujawnione przypadki fałszerstw oraz zawiera wnioski.

Książka jest przeznaczona dla zróżnicowanego kręgu odbiorców: inwestorów, doradców inwestycyjnych, analityków rynku papierów wartościowych, członków rad nadzorczych, pracowników banków zatrudnionych jako analitycy ryzyka kredytowego czy bezpośrednio obsługujących klientów. Zechcą z niej być może skorzystać wykonujący czynności kontrolne, zwłaszcza ci, którzy dotychczas nie mieli do czynienia z preparowaniem sprawozdań finansowych, a nawet pracownicy organów ścigania.

Publikacja składa się z 11 rozdziałów, zawiera 15 schematów oraz bibliografię.

Kazimiera Winiarska (redakcja naukowa): **Kontrola wewnętrzna w jednostkach gospodarczych,** Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2010, s. 260.

Publikacja przedstawia różne aspekty i rodzaje kontroli wewnętrznej, jej funkcjonalność oraz przydatność w przedsiębiorstwach i innych podmiotach. Jest to praca zbiorowa; część tekstów, o charakterze teoretycznym, dotyczy kwestii definicyjno-pojęciowych, zadań, organizacji, metodyki oraz standardowych form działania kontroli. Pozostałe rozdziały odwołują się do praktycznych zagadnień aktywności kontrolnej, takich jak jej podstawy prawne, odpowiedzialność kierownika jednostki, planowanie i tematyka czynności kontrolnych. Szczególnie interesujące i przydatne dla kontrolerów są rozprawy poświęcone obszarom działalności gospodarczej, w których najczęściej występują błędy i nieprawidłowości, jak również załącznik, prezentujący wzorcowy regulamin kontroli wewnętrznej.

Halina Zadora: **Wycena przedsiębiorstw w teorii i praktyce,** Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Warszawa 2010, s. 143.

Problem wyceny przedsiębiorstw pojawił się w kontekście przekształceń własnościowych wraz z procesami prywatyzacji, fuzji i przejęć. Celem analizy dokonanej przez autorkę jest znalezienie adekwatnej wyceny przedsiębiorstw w warunkach gospodarki rynkowej, gdy wiele różnych czynników bezpośrednio lub pośrednio wpływa na ich wartość. W pierwszym rozdziale zawarta jest ogólna charakterystyka przedsiębiorstwa jako podmiotu dostarczającego wartości w znaczeniu ekonomicznym. Dwa kolejne dotyczą teoretycznych podstaw wyceny przedsiębiorstw oraz znanych metod szacowania ich wartości. Rozdział czwarty jest zbiorem analiz konkretnych wycen podmiotów gospodarczych, związanych z restrukturyzacją, fuzją lub przejęciem, zaś w piątym opisa-

no dylematy i typowe dwuznaczności powstające w procesach wyceny, ujawnione między innymi w trakcie kontroli przeprowadzanych przez NIK.

Anna Szelągowska (red.): **Współczesna bankowość hipoteczna,** Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2010, s. 275.

Jest to wyczerpująca monografia bankowości hipotecznej. Ten typ usług stanowi współcześnie jedną z wiodących form działalności bankowej, wpływającą w istotny sposób na stan gospodarki i kondycję rynków finansowych. Publikacja składa się z dwóch części, z których pierwsza przedstawia światowe mechanizmy oraz instrumenty finansowania i refinansowania hipotecznego. Zawarte tu rozdziały dotyczą zarówno historii bankowości hipotecznej, istoty kredytu hipotecznego, jak i jego funkcji w zarządzaniu bankiem, gospodarce oraz polityce mieszkaniowej rządu. Część druga obejmuje problematykę zarządzania ryzykiem wierzytelności hipotecznych w okresie globalnego kryzysu finansowego.

Informacja dla Czytelników i Autorów

„Kontrola Państwowa" znajduje się na liście wybranych czasopism ministra nauki i szkolnictwa wyższego (zgodnie z komunikatem nr 9 ministra nauki i szkolnictwa wyższego z 10 marca 2010 r. w sprawie uzupełnienia wykazu czasopism wraz z liczbą punktów za umieszczoną w nich publikację naukową). Za artykuł naukowy wydrukowany w naszym dwumiesięczniku autor otrzymuje 6 punktów, czyli maksymalną liczbę możliwą do uzyskania w piśmie nieposiadającym IF (*impact factor*), który jest publikowany w *Journal Citation Report*.

Przypominamy o zasadach publikowania w „Kontroli Państwowej":

1. Przyjmujemy do publikacji teksty poświęcone tematyce związanej z profilem czasopisma.
2. Nie przyjmujemy artykułów opublikowanych w innych wydawnictwach.
3. Prosimy o nadsyłanie artykułów pocztą elektroniczną, w edytorze *Word* lub dostarczenie tekstu na nośniku elektronicznym. Objętość artykułu wraz z ewentualnymi tabelami i rysunkami nie powinna w zasadzie przekraczać 12 stron – 34 wiersze na stronie, marginesy 2,5 cm, interlinia 1,5 wiersza.
4. Przypisy należy umieszczać na dole stron, zgodnie z zasadami obowiązującymi w naszym tytule.
5. Ewentualne rysunki i wykresy prosimy nadsyłać w oddzielnych plikach, podając wartości umożliwiające przygotowanie danego elementu graficznego zgodnie z makietą „Kontroli Państwowej".
6. Artykuły ukazujące się łamach „Kontroli Państwowej" są poddawane ocenie recenzentów. Warunkiem publikacji jest uwzględnienie zgłoszonych przez nich uwag i poprawek.
7. Redakcja zastrzega sobie prawo dokonania w nadesłanych materiałach niezbędnych skrótów, poprawek redakcyjnych i innych, zgodnie z wymogami czasopisma.
8. Materiałów niezamówionych redakcja nie zwraca.
9. Artykuły zamieszczane w „Kontroli Państwowej" są chronione prawem autorskim. Przedruk może nastąpić tylko za zgodą redakcji.
10. Autorzy nadsyłający teksty proszeni są o podanie swoich danych: imienia i nazwiska, stopnia naukowego, adresu do korespondencji, adresu poczty elektronicznej, numeru telefonu lub faksu.

SPIS TREŚCI

Beata Błasiak-Nowak, Marzena Rajczewska – **Kontrola zewnętrzna wykonania budżetu Unii Europejskiej i państwa członkowskiego** 3

Tygrys miewa się dobrze – rozmowa z Jackiem Uczkiewiczem, polskim członkiem ETO (przedruk z „Journal of the ECA") 29

Tadeusz Chrościcki – **Polska gospodarka w 2009 roku z elementami prognozy na lata 2010-2011** 34

Ewa Przeszło, Rafał Blicharz – **Podstawy i znaczenie międzynarodowego prawa zamówień publicznych** 51

USTALENIA NIEKTÓRYCH KONTROLI

Łukasz Róg – **Gospodarowanie mieniem oraz realizacja zadań nadawcy publicznego przez Telewizję Polską SA** 72

Jerzy Lorenc – **Realizacja strategii prywatyzacji uzdrowiskowych spółek Skarbu Państwa** 85

RELACJE, POLEMIKI

Jacek Mazur – **Studia wyższe w zakresie kontroli w Austrii i Rosji** 100

Anna Rososzczuk – **Aktywizacja bezrobotnych w formie stażu** 105

WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA

Jacek Mazur – **Niezależność i rozwój najwyższych organów kontroli** 119

Przemysław Dowgiało – **Audyt realizacji projektów współfinansowanych przez Bank Światowy – NIK szkoli w Albanii** 124

Ewa Miękina – **XVIII spotkanie Komitetu EUROSAI ds. Szkoleń** 134

Sygnały o książkach 138

Informacja dla Czytelników i Autorów 141

CONTENTS

Beata Błasiak-Nowak, Marzena Rajczewska – **External Audit of the European Union and Member State Budget Implementation** 3

The rules for the state budget implementation depend on the country's norms, and the implementation itself is prone to the risk of irregularities, due to large numbers of transactions and institutions involved. This is also the case of the European Union budget, whose revenue and expenditure structure reflects the EU basic objectives, and whose appropriate implementation is a prerequisite for success of common policies set up by member states. In their article, the authors present the main assumptions of the external audit of the Polish budget implementation performed by the Supreme Audit Office (NIK) and of the European Union budget implementation carried out by the European Court of Auditors (ECA).

The Tiger is Fine – Interview with Jacek Uczkiewicz 29

An interview with Jacek Uczkiewicz, a Polish member of the European Court of Auditors (ECA), made by Dr. Rosemarie Carotti, summarising his six-year long work for the ECA. The interview is a reprint from ,,Journal of the ECA". It presents the contribution of Jacek Uczkiewicz to the activities of the ECA, as well as issues that have not been completed and changes proposed that have not been introduced so far and the challenges the ECA has to face.

Tadeusz Chrościcki – **Polish Economy in 2009 and Forecasts for 2010–2011** 34

The economic situation of Poland in 2009 depended, to a large extent, on processes that took place in the world. The global recession resulted in an economic growth slowdown, while the public debt exceeded the first

safety threshold. Despite these, inflation remained under control and the country's external imbalance diminished, which was reflected in the low deficit of goods and payments turnover with other countries. The situation on the Warsaw Stock Exchange have improved significantly and the value of investment funds units have gone up. Poland, as the only European Union member state, recorded an economic growth (1.8% of GDP). The author analyses in detail the situation of the Polish economy and presents a prognosis for its development in 2010 and in the next year.

Ewa Przeszło, Rafał Blicharz – **Basis and Importance of the International Law on Public Procurement** 51

The article presents the basic issues related to legal regulations, other solutions and activities of international bodies in the field of public procurement, and various ways of dealing with procurement. The article shows that public procurement can be analysed in various contexts and that its importance has been growing, both to the economy of the state, which, as the administrator of public funds, strives for their rational use, and to the entities that are interested in its realisation.

THE SETTLEMENTS OF SOME CONTROLS

Łukasz Róg – **Assets Management and Performance of Public Broadcaster Tasks by the Polish Television** 72

In 2009, the Supreme Audit Office (NIK), at the request of the Sejm State Treasury Committee, carried out the audit entitled Assets management and performance of public broadcaster tasks by the Polish Television (TVP SA). The audit covered the years 2007-2009 (first half) and was conducted in the TVP SA Central Office in Warsaw, in four local TVP SA branches: in Białystok, Gdansk, Lodz and Warsaw, and in the Ministry of State Treasury. The opinion of the NIK on the audited TVP SA activities is negative, both as regards assets management and performance of public broadcaster tasks. The NIK finds it necessary for TVP SA to establish a development strategy and to take immediate restructuring actions aimed at maintaining its position on the media market.

Jerzy Lorenc – **Implementation of the Privatisation Strategy for State Treasury Health Resorts** 85

Last year, the Supreme Audit Office (NIK) carried out, on its own initiative, the audit of the implementation of the privatisation strategy for State Treasury health resorts. It was aimed at assessing the activities of the minister of State Treasury and minister of health in the years 2005-2008 and by July 2009, with regard to preparing and conducting privatisation of health resorts and performance of the managements of 21 of them, especially in the field of restructuring activities and preparations for privatisation. Despite irregularities found, the NIK's opinion on the implementation of privatisation activities, covering State Treasury health resorts, as well as modernisation and development initiatives introduced by these entities, was positive.

RELATIONS, POLEMICS

Jacek Mazur – **Studies in the Field of State Auditing in Austria and Russia** 100

In many countries, public management systems have been changing recently. This may influence the functioning of Supreme Audit Institutions (SAIs), which may get new responsibilities or change the ways they do their job. Therefore, it is necessary for SAIs employees to get new qualifications or for SAIs to recruit people who would have the required skills. SAIs rarely organize, unlike the Supreme Audit Office (NIK), comprehensive trainings that prepare employees for the job of an auditor. The SAIs of Austria and Russia, in collaboration with universities, have opened studies preparing graduates for being public auditors. The author presents in detail the objectives and curriculum of these studies.

Anna Rososzczuk – **Activation of Unemployed Persons Through Placements** 105

The act on promotion of employment and market institutions provides for various forms of activation of unemployed persons, including placements, which are the focus of the article. Thanks to placements, unemployed persons may have a chance to find a job, since they can improve their

qualifications or gain new ones. Such a system also allows employers to test the usefulness of potential employees. The author discusses the mechanisms and the requirements unemployed persons have to meet in order to get and serve a placement. She also presents the rights and duties of both those applying for placements and employers.

INTERNATIONAL COOPERATION

Jacek Mazur – **Independence and Development of Supreme Audit Institutions** 119

On 26-27 May 2010, the INTOSAI Conference on strengthening external public auditing in INTOSAI regions was held in Vienna, in which the Heads of Supreme Audit Institutions (SAIs) of 30 countries participated, as well as representatives of other 11 SAIs, members of international organisations and experts. 31 papers were presented at the conference. President of the Supreme Audit Office (NIK) Jacek Jezierski presented the experiences of EUROSAI members and activities that may lead to limitations on SAIs' independence, such as an attempt to introduce unrestricted external audit in the NIK. The other theme of the conference was related to capacity building in SAIs, especially in the context of promotion and coordination of foreign assistance for SAIs of developing countries.

Przemysław Dowgiało – **Audit on Implementation of Projects Co-financed by the World Bank – NIK Trains Auditors in Albania** ... 124

At the invitation of the World Bank, representatives of the Supreme Audit Office (NIK) conducted a training for employees of the State Supreme Audit of the Republic of Albania. The training was organised in Tirana and was dedicated to the methodology of audits of projects co-financed from the World Bank's loans. The event was organised by the World Bank in collaboration with the United States Agency for International Development (USAID) within its Rule of Law Program in Albania.

Ewa Miękina – **18th Meeting of the EUROSAI Training Committee** 134

In the office of the French Court of Accounts, on 10-11 May 2010, the 18th meeting of the EUROSAI Training Committee was organised. The re-

presentatives of the NIK reported on the progress of works with regard to the draft EUROSAI Strategic Plan and discussed the schedule of works on the document for the incoming months, covering comments from EUROSAI Governing Board members and EUROSAI member SAIs. They also presented the activities of the NIK aimed at developing cooperation with the European Confederation of Institutes of Internal Auditing (ECIIA). The NIK representatives also discussed two seminars that the NIK hosted and co-organised at the end of 2009 and at the beginning of 2010, the first related to INTOSAI international standards, entitled Raising Awareness of the International Standards of SAIs (ISSAI), and the other dedicated to auditing of social programmes for professional activation of the disabled. At the meeting, for example, the draft terms of reference for the organisation and functioning of the ETC were adopted, developed by the „Review of the ETC Structure" Task Force, in which the NIK is a member.

Notes About New Books..... 138

Information for Readers and Authors 141

KOMITET REDAKCYJNY:

Zbigniew Cieślak, Jacek Jagielski, Adam Lipowski, Teresa Liszcz,
Jacek Mazur, Małgorzata Niezgódka-Medek,
Marzena Repetowska-Nyc (redaktor naczelna),
Czesława Rudzka-Lorentz, Janusz Witkowski, Marek Zająkała.

WYDAJE NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Adres redakcji: Najwyższa Izba Kontroli, 02-056 Warszawa, ul. Filtrowa 57, Telefon: centrala NIK: (022) 444-5000; redaktor naczelna Marzena Repetowska-Nyc, p. 5011, tel. (022) 444-5311; redaktor Joanna Kulicka, p. 5013, tel. (022) 444-5401; redaktor Barbara Odolińska, p. 5012, tel. (022) 444-5781.
Prenumerata: tel. (022) 444-5781, (022) 444-5401.

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.
Skład i łamanie: Paweł Grządziel.
Druk okładek: AGAT Studio Graficzne Jerzy Burski, Warszawa.
Oddano do druku w czerwcu 2010 r.
Druk i oprawa: Poligrafia NIK.