maj
czerwiec
2020
3

KONTROLA PAŃSTWOWA

JACEK MAZUR

Nowe tendencje w pracy najwyższych organów kontroli

MAREK BIEŃKOWSKI

Odzyskiwanie mienia pochodzącego z przestępstw

MIROSŁAW MIŁOŃ

Całodobowa opieka w placówkach działających bez zezwolenia

PAWEŁ WIECZOREK

Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce

CZASOPISMO NAUKOWE

ISSN 0452-5027

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KONTROLA PAŃSTWOWA

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

WARSZAWA

DWUMIESIĘCZNIK – ROCZNIK 65: 2020 r. – NUMER 3 (392) – MAJ – CZERWIEC

KOMITET REDAKCYJNY

Włodzimierz Broński, dr hab., prof. Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II
Zbigniew Cieślak, dr hab., prof. UKSW w Warszawie; sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku
Jacek Jagielski, prof. dr hab., Uniwersytet Warszawski
Michał Jędrzejczyk, dr, radca prawny; radca prezesa NIK, p.o. dyrektor Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK; Katedra Finansów i Prawa Finansowego KUL
Adam Lipowski, prof. dr hab., Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu
Teresa Liszcz, dr hab., prof. UMCS w Lublinie; sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku
Jarosław Maćkowiak, dr, radca prezesa NIK; Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego
Małgorzata Niezgódka-Medek, sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego
Marzena Repetowska-Nyc, redaktor naczelna „Kontroli Państwowej"
Czesława Rudzka-Lorentz, dr, em. radca prezesa NIK
Janusz Witkowski, prof. dr hab., Wyższa Szkoła Ekonomii, Prawa i Nauk Medycznych w Kielcach
Zbigniew Wrona, dr, radca prezesa NIK
Marek Zająkała, dyrektor Departamentu Obrony Narodowej NIK

REDAKCJA

Marzena Repetowska-Nyc, redaktor naczelna, tel. 22 444 53 11
Barbara Odolińska, redaktor, tel. 22 444 57 81
Jacek Matwiejczyk, redaktor, tel. 22 444 54 01

dr **Wiesław Karliński**, redaktor statystyczny, tel. 22 444 56 69

Adres redakcji

Najwyższa Izba Kontroli, 02-056 Warszawa, ul. Filtrowa 57

Nasz adres w Internecie

e-mail: kpred@nik.gov.pl
http://www.nik.gov.pl

„Kontrola Państwowa", ukazująca się nieprzerwanie od 1956 r., jest czasopismem naukowym. Pismo można odnaleźć w bazach: ERIH PLUS, The Central European Journal of Social Sciences and Humanities oraz Index Copernicus Journal Master List. Wskaźnik Index Copernicus Value 2018 – 49,11.

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

Spis treści

Kontrola i audyt 8

JACEK MAZUR: Nowe tendencje w pracy najwyższych organów kontroli – na przykładzie kontroli ETO 8

Artykuł przedstawia wybrane elementy praktyki najwyższych organów kontroli (NOK). Ilustrują one nowe tendencje w pracy wybranych NOK, m.in. ich szerokie kontakty z obywatelami, rozwój kontroli wykonania zadań, skodyfikowanie międzynarodowych zaleceń dotyczących kontroli publicznej, rozwój funkcji doradczej i działalności analitycznej. Inspiracją do rozważań była kontrola Europejskiego Trybunału Obrachunkowego prowadzenia konsultacji publicznych przez Komisję Europejską.

Artykuł w języku angielskim na s. 28–46

LESZEK MURAT: Pojęcie uchybienia w praktyce kontrolerskiej – formułowanie ocen przez NIK 47

Kontrolujący kształtują obraz ocenianego podmiotu, zaś same kontrole wywołują często burzliwe dyskusje, zwłaszcza gdy stwierdzono naruszenie prawa. Dlatego tak ważny jest sposób opisywania badanej działalności, w tym nieprawidłowości. Jednym z pojęć, które mogą utrudnić odczytanie intencji kontrolującego, jest „uchybienie", bliskoznaczne terminowi „nieprawidłowość", który powszechnie stosuje NIK na podstawie upoważnienia ustawowego. Autor, odnosząc się do literatury i praktyki kontrolnej, stara się ustalić relacje pomiędzy tymi pojęciami.

USTALENIA KONTROLI NIK 55

MAREK BIEŃKOWSKI: Odzyskiwanie mienia pochodzącego z przestępstw – walka z przestępczością i jej skutkami 55

Była to pierwsza kontrola obejmującą taką tematykę, która miała dać odpowiedź na pytanie czy w kraju funkcjonuje spójny i kompleksowy system ujawniania i zabezpieczania mienia pochodzącego z przestępstw, zapewniający sprawne jego odzyskiwanie. Badanie przeprowadzono w ośmiu jednostkach: Ministerstwie Sprawiedliwości, Prokuraturze Krajowej, Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komendzie Głównej Policji, Centralnym Biurze Śledczym Policji, Komendzie Głównej Straży Granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Dotyczyło lat 2016–2018 oraz zdarzeń wcześniejszych i późniejszych, jeśli było to niezbędne do dokonania ocen.

MIROSŁAW MIŁOŃ: Całodobowa opieka w placówkach działających bez zezwolenia – nieskuteczny nadzór wojewodów 71

Badanie podjęto w związku z doniesieniami prasowymi o patologiach występujących w placówkach zapewniających całodobową opiekę osobom wymagającym pomocy (m.in. w Trzciance, Wolicy i Zgierzu). Objęto nim cztery urzędy wojewódzkie, zasięgano też informacji w pozostałych 12. Sprawdzono m.in. skuteczność działań wojewodów i sprawowanego nadzoru nad ośrodkami zajmującymi się osobami niepełnosprawnymi, przewlekle chorymi lub w podeszłym wieku. Chciano ustalić, dlaczego możliwe jest funkcjonowanie na rynku placówek, które dopuszczają się rażących zaniedbań lub też świadczą opiekę z naruszeniem przepisów i praw podopiecznych.

ELŻBIETA SIKORSKA: Efektywność energetyczna gospodarki – finansowanie i realizacja przedsięwzięć 85

Przeciwdziałanie negatywnym skutkom zmian klimatu, których przyczyną jest m.in. działalność sektora energetycznego oraz ograniczenie związanych z nią emisji zanieczyszczeń do środowiska jest jednym z najważniejszych celów UE. Dlatego Unia Europejska przyjęła osiągnięcie 20% oszczędności energii pierwotnej w 2020 r. w stosunku do prognoz z 2007 r. Celem kontroli NIK było zbadanie, czy przedsięwzięcia podejmowane na rzecz poprawy efektywności energetycznej zapewniały zmniejszanie zużycia energii. Oceniono zwłaszcza spójność krajowego systemu poprawy efektywności energetycznej oraz skuteczność finansowych i pozafinansowych instrumentów wsparcia. Badaniem dotyczącym lat 2016–2019 objęto urzędy administracji państwowej, a także przedsiębiorstwa realizujące takie obowiązki lub korzystające z pomocy publicznej na działania związane z przedmiotem kontroli.

POZOSTAŁE KONTROLE NIK 94

Wyniki przekazane do publikacji w kwietniu i maju 2020 r. – red. 94

Rubryka sygnalizuje zakończenie przez Najwyższą Izbę Kontroli badań w wybranych obszarach i opublikowanie ich w formie „Informacji o wynikach kontroli". W tym numerze piszemy o kontroli: placówek opieki działających bez zezwolenia; stref ekonomicznych; transportu intermodalnego; archiwów narodowych; szkolenia zawodowego podoficerów i szeregowych; Prokuratorii Generalnej; ochrony materialnego dziedzictwa kulturowego; realizacji obowiązków dotyczących ochrony dzikich zwierząt w miastach; zabezpieczenia niebezpiecznych materiałów leżących na dnie Morza Bałtyckiego; systemu czuwającego nad jakością i bezpieczeństwem żywności; nadzoru wojewodów nad samorządami.

Państwo i społeczeństwo 96

PAWEŁ WIECZOREK: Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce – tendencje w latach 2015–2018 96

Firmy z udziałem kapitału obcego odgrywają ważną rolę w gospodarce, mają wpływ na wzrost inwestycji, eksportu oraz zatrudnienia. Są także nośnikiem postępu technicznego i organizacyjnego. Zarazem trzeba pamiętać, że napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) jest równoznaczny z zadłużaniem się kraju, co w określonych warunkach grozi naruszeniem zewnętrznej równowagi makroekonomicznej. Celem artykułu jest przedstawienie roli BIZ w procesie rozwoju polskiej gospodarki w latach 2015–2018.

Z życia NIK 123

Współpraca NIK, GUS i SGH – red. 123

Najwyższa Izba Kontroli, wspólnie z Głównym Urzędem Statystycznym oraz Szkołą Główną Handlową, przygotowała dokument „Wyzwania dla Polski na drodze do realizacji Celów Zrównoważonego Rozwoju określonych przez ONZ w rezolucji Agenda 2030 istotne dla kontroli państwowej". W siedzibie Izby podpisali go szefowie tych instytucji.

85. rocznica śmierci twórcy NIKP – red. 124

12 maja 2020 r., w 85. rocznicę śmierci Józefa Piłsudskiego, prezes NIK Marian Banaś wraz z członkami ścisłego kierownictwa złożył w siedzibie Izby wieniec pod tablicą upamiętniającą powołanie – na podstawie dekretu Naczelnika Państwa z 7 lutego 1919 roku – Najwyższej Izby Kontroli Państwa.

Sygnały o książkach 125

Contents 127

Informacja dla Prenumeratorów 129

Informacja dla Czytelników i Autorów 130

Kontrola i audyt

Na przykładzie kontroli ETO

Nowe tendencje w pracy najwyższych organów kontroli

Artykuł przedstawia wybrane elementy praktyki najwyższych organów kontroli (NOK): przyjmowanie wieloletniej strategii kontrolnej, wybór nierutynowych tematów kontroli, publiczne informowanie o planowanych lub rozpoczętych kontrolach, umożliwienie obywatelom przekazywania informacji i uwag w trakcie kontroli. Ilustrują one nowe tendencje w pracy niektórych NOK. Inspiracją do rozważań była kontrola Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotycząca prowadzenia konsultacji publicznych przez Komisję Europejską.

JACEK MAZUR

Koncepcja artykułu

W ostatnich 20-30 latach najwyższe organy kontroli stopniowo zmieniają sposób działania. Jest to wywołane głównie czynnikami zewnętrznymi (zmiany w funkcjonowaniu współczesnych państw i społeczeństw), choć niemałą rolę odgrywa korzystanie z przykładu innych NOK i wymiana doświadczeń w ramach Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli

(INTOSAI) oraz jej organizacji regionalnych; są też NOK, które wprowadzają nowe rozwiązania z własnej inicjatywy.

Moim zdaniem, do najważniejszych nowych tendencji należą:

- deklarowanie i stopniowe wdrażanie zasady, że obok parlamentu i rządu, głównymi interesariuszami NOK są obywatele (tezę tę akceptują tylko niektóre organy kontroli), łączy się to z rozwojem kontaktów z mediami i coraz większą jawnością pracy NOK;
- rozwój kontroli wykonania zadań: jest coraz więcej kontroli problemowych, ważnych dla obywateli;
- skodyfikowanie przez INTOSAI międzynarodowych zaleceń dotyczących procedury i metod kontroli oraz nacisk ze strony innych NOK, aby przyjąć i wdrożyć owe zalecenia;
- rozwój funkcji doradczej wobec innych organów publicznych (w niektórych NOK);
- rozwój działalności analitycznej w powiązaniu z informatyzacją pracy NOK, m.in. korzystanie z dużych baz danych i dokumentów elektronicznych pobranych od podmiotów kontrolowanych oraz ze stron internetowych, lepsze programy wspierające badania kontrolne.

Powyższe tezy formułuję na podstawie dokumentów NOK i dyskusji z kolegami z innych krajów, ponadto opieram się na doświadczeniu z pracy w Najwyższej Izbie Kontroli i literaturze przedmiotu. Jest to obraz uproszczony, bo każdy najwyższy organ kontroli jest inny, a poza tym trudno o pełną informację dotyczącą ich działania. Spostrzeżenia dotyczą w większym stopniu państw demokratycznych, choć niekoniecznie każdego z nich, bo właśnie tam istnieje duże zróżnicowanie modeli i praktyk kontroli państwowej. Nie chodzi przecież o analizę teoretyczną: pragnę opisać kilka działań NOK, które uważam za warte pokazania.

Przedstawiam wybrane elementy postępowania kontrolnego w nawiązaniu do konkretnej kontroli przeprowadzonej przez Europejski Trybunał Obrachunkowy (dalej „Trybunał", ETO)[1]: kontroli odbywania konsultacji publicznych przez Komisję Europejską. Zrealizowano ją zgodnie z międzynarodowymi zaleceniami dotyczącymi kontroli publicznej. Dostrzegam jej wkład w metodykę kontroli wykonania zadań; można na jej tle ukazać doświadczenia interesujące dla innych NOK oraz ułatwić refleksję nad dobrymi praktykami. Artykuł składa się zatem z dwóch głównych części: opisu kontroli Trybunału i komentarza do wybranych kwestii postępowania kontrolnego: wieloletniej strategii kontrolnej, wyboru nierutynowych tematów kontroli, publicznego informowania o planowanych lub rozpoczętych kontrolach, umożliwienia obywatelom przekazywania informacji i uwag w trakcie kontroli.

[1] Europejski Trybunał Obrachunkowy to instytucja Unii Europejskiej, która kontroluje rozliczenia i wykonanie budżetu Unii. Formalnie status Trybunału – jako organu organizacji ponadnarodowej – jest odmienny od krajowych NOK, jednak sposób jego pracy niewiele się od nich różni, bowiem Trybunał stosuje międzynarodowe zalecenia dotyczące procedury i metod kontroli. W artykule Trybunał jest traktowany jako jeden z najwyższych organów kontroli.

Kontrola ETO

Europejski Trybunał Obrachunkowy sprawdził w latach 2018 i 2019 r. jak Komisja Europejska odbywała konsultacje publiczne. Do oceny przyjętych przez Komisję założeń konsultacji przeanalizował kluczowe dokumenty, zbadał sposób przygotowania i realizacji 26 z nich oraz zapytał uczestników o opinię. Sprawozdanie z kontroli zostało ogłoszone 5 września 2019 r. na stronie Trybunału, a następnie opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej[2].

Geneza kontroli

Traktat o Unii Europejskiej nakłada na Komisję obowiązek prowadzenia szerokich konsultacji, aby dać obywatelom i innym zainteresowanym stronom możliwość udziału w kształtowaniu polityki[3]. W 2001 r. Komisja uznała za swój cel zwiększenie zaangażowania obywateli Unii Europejskiej i przygotowała dokument na temat konsultacji publicznych[4]. Kolejny powstał w 2015 r.[5], po czym Komisja uruchomiła stronę internetową „Udział obywateli w procesie kształtowania prawa"[6]. Wyróżniono dwa rodzaje konsultacji:

- publiczne, w których może wziąć udział każdy obywatel UE, odpowiadając na kwestionariusz w portalu internetowym *EU Survey*[7];
- ukierunkowane, w których mogą uczestniczyć tylko zaproszone grupy lub osoby.

Konsultacje publiczne umożliwiają dotarcie do zróżnicowanego grona obywateli UE, którzy udzielają odpowiedzi dobrowolnie. Ponieważ respondenci zgłaszają się sami, zebrane dane nie zapewniają reprezentatywnego obrazu opinii.

W latach 2015–2018 Komisja przeprowadziła 417 konsultacji publicznych[8]. Udział w nich był z reguły niewielki. Te o najwyższym poziomie uczestnictwa były następujące:

---

2 *Sprawozdanie specjalne nr 14/2019 pt.: Wyraź swoją opinię! – konsultacje publiczne Komisji angażują obywateli, ale nie spełniają oczekiwań pod względem działań informacyjnych*; Europejski Trybunał Obrachunkowy; <https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/DocItem.aspx?did=50895> (dostęp 8.2.2020); Dz.Urz. UE C 314, 18.9.2019, s. 5.

3 Art. 11 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej: *Komisja Europejska prowadzi szerokie konsultacje z zainteresowanymi stronami w celu zapewnienia spójności i przejrzystości działań Unii*.

4 *European Governance – A White Paper*, COM(2001) 428 final, 25.7.2001; *Communication from the Commission: Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*; COM(2002) 704 final, 11.12.2002.

5 *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Program UE – lepsze wyniki dzięki lepszemu stanowieniu prawa*; COM(2015) 215 final, 19.5.2015; *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Dokończenie realizacji Programu lepszego stanowienia prawa – lepsze rozwiązania na rzecz lepszych rezultatów,* COM(2017) 651 final, 24.10.2017. *Better Regulation Guidelines*, SWD(2017) 350 final, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf> (dostęp 7.4.2020).

6 Portal: *Udział obywateli w procesie kształtowania prawa*; <https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_pl> (dostęp 7.4.2020); portal: *Wyraź swoją opinię!;* <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_pl> (dostęp 7.4.2020).

7 <EU Survey https://ec.europa.eu/eusurvey/> (dostęp 7.4.2020).

8 *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Lepsze stanowienie prawa: podsumowanie dotychczasowych osiągnięć i utrzymanie dotychczasowego zaangażowania*, COM(2019) 178 final, 15.4.2019, s. 2.

• w 2015 r. – dotyczyły dyrektywy ptasiej i siedliskowej; uzyskano 550 tys. odpowiedzi;
• w 2016 r. – w sprawie europejskiego filaru praw socjalnych; otrzymano 16,5 tys. odpowiedzi;
• w 2017 r. – w sprawie modernizacji i uproszczenia wspólnej polityki rolnej; przyniosły 63 tys. odpowiedzi;
• w 2018 r. – dotyczyły zmiany czasu letniego/zimowego; otrzymano 4,6 mln odpowiedzi (to największa liczba odpowiedzi otrzymanych kiedykolwiek w ramach konsultacji organizowanych przez Komisję).

Średnia liczba uczestników wszystkich konsultacji publicznych, po wyłączeniu konsultacji o najlepszym wyniku w danym roku, wyniosła około 500 w 2015 r. i 2016 r. oraz około 2 tys. uczestników w 2017 r. i 2018 r.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

W strategii ETO na lata 2018–2020[9] wskazano, że dystans odczuwany przez obywateli wobec instytucji UE stanowi zagrożenie dla Unii. W lutym 2018 r. Parlament Europejski zwrócił się do Trybunału o ocenę, w jaki sposób obywatele mogą bezpośrednio uczestniczyć w procesie stanowienia prawa UE i wnosić do niego wkład, a także o ocenę skuteczności, adekwatności, przejrzystości i otwartości stosowanych narzędzi. Trybunał sprawdził, czy obywatele UE wiedzą o konsultacjach publicznych i czy ich wyniki są wykorzystywane?

Zbadano w szczególności:
• czy przyjęte przez Komisję założenia konsultacji uwzględniają dobre praktyki;
• czy analizowane przez Trybunał konsultacje zostały przygotowane i przeprowadzone w taki sposób, aby obywatele mogli bez problemu w nich uczestniczyć;
• czy Komisja właściwie przeanalizowała dane pochodzące z kwestionariuszy i przedstawiła przejrzyste i wyczerpujące informacje na temat wyników konsultacji.

W ramach kontroli Trybunał rozpatrzył 26 konsultacji publicznych przeprowadzonych przez Komisję w latach 2016–2018. Ich przedmiotem były m.in. sprawy:
• rolnictwa (modernizacja i uproszczenie wspólnej polityki rolnej);
• edukacji (program „Erasmus+", projekt uczenia się przez całe życie);
• przestępczości (strategia antynarkotykowa, zapobieganie i walka z przestępczością, zwalczanie oszustw w obrocie bezgotówkowym);
• zwalczania korupcji (rejestr służący przejrzystości);
• migracji (przemyt migrantów, wspomaganie uchodźców);
• transportu (odpowiedzialność morskich przewoźników pasażerskich z tytułu wypadków, bezpieczeństwo lotnicze);
• socjalne (promowanie włączenia społecznego przez uczenie się);
• sposobu wykonywania uprawnień obywateli UE (inicjatywa obywatelska);
• zmiany czasu letniego/zimowego.

[9] *Budowanie zaufania na gruncie niezależnej kontroli – Strategia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na lata 2018–2020*, 10.10.2017, <https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/STRATEGY2018-2020/STRATEGY2018-2020_PL.pdf> (dostęp 21.2.2020); *Strategia*, <https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/Strategy.aspx> (dostęp 21.2.2020). Zob. też E. Miękina (oprac.): *Strategia ETO na lata 2018–2020 – wzmacnianie zaufania obywateli przez niezależne kontrole*, „Kontrola Państwowa" nr 2/2018.

Kontrolerzy Trybunału:
• poddali analizie przyjęte przez Komisję założenia konsultacji publicznych, dokumenty dotyczące zaangażowania interesariuszy i wyniki konsultacji;
• przeprowadzili wywiady z pracownikami dyrekcji generalnych, które organizowały konsultacje objęte kontrolą oraz zasięgali informacji w innych dyrekcjach generalnych, instytucjach i organach UE;
• dla lepszego zrozumienia założeń konsultacji w kontekście międzynarodowym – odbyli wizyty kontrolne w państwach członkowskich (Estonia i Niemcy) i w Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD);
• przeprowadzili ankietę wśród 16 007 obywateli, którzy wcześniej wzięli udział w konsultacjach objętych kontrolą. Otrzymano 2224 odpowiedzi, które przeanalizowano i wykorzystano do uzupełnienia własnych ustaleń. Uczestnicy ocenili poziom zadowolenia w poszczególnych fazach procesu konsultacji oraz to, w jakim stopniu zgadzają się z ogólnymi stwierdzeniami Komisji, przekazali też opinie i sugestie. Szeroki wybór odpowiedzi został zamieszczony w sprawozdaniu z kontroli;
• odbyli konsultacje z ekspertami, co usprawniło proces analizy i ułatwiło skierowanie uwagi na obszary, w których można wprowadzić usprawnienia w pracy Komisji.

Za kryteria oceny Trybunał uznał stosowanie przez Komisję przyjętych przez nią założeń konsultacji publicznych oraz wykorzystanie dobrych praktyk, jakie wynikają z zaleceń OECD[10].

Wnioski i zalecenia z kontroli

Założenia konsultacji publicznych

Trybunał uznał, że założenia konsultacji publicznych przyjęte przez Komisję spełniają – ogólnie rzecz biorąc – wysokie standardy, a respondenci, którzy wzięli udział w ankiecie ETO, byli zadowoleni z procesu konsultacji. Trybunał zalecił uzupełnienie dokumentu Komisji o:
• zdefiniowanie konkretnych wskaźników, które należy monitorować i publikować w odniesieniu do poszczególnych konsultacji publicznych oraz na szczeblu Komisji;
• wprowadzenie obowiązku dokonywania systematycznej oceny, czy w wyniku konsultacji publicznych osiągane są wyznaczone cele.

Strategia prowadzenia konsultacji

Trybunał stwierdził, że przygotowanie i realizacja konsultacji publicznych były zadowalające. Niekiedy Komisja nie przekazywała informacji z wyprzedzeniem (co umożliwiałoby obywatelom przygotowanie się do udziału w konsultacjach), nie opracowywała strategii konsultacji lub nie publikowała ich na ogólnodostępnych stronach internetowych. Jeżeli strategie

[10] *OECD Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making*; Expert meeting on *Building an open and innovative government for better policies and service delivery*, Paris, 8-9 June 2010; <http://www.oecd.org/gov/46560128.pdf>; *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, The OECD Regulatory Policy Committee, 2012; <https://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf> (dostęp 7.4.2020).

zostały przygotowane, wyznaczano w nich jedynie ogólne cele i nie zamieszczano wyjaśnienia, w jaki sposób konsultacje publiczne uzupełniają inne działania konsultacyjne.

Osiągnięciu celu, jakim jest udział społeczeństwa w tworzeniu prawa UE, służyłoby szersze informowanie obywateli przez Komisję o konsultacjach publicznych. KE powinna sporządzać i publikować strategie konsultacji, w których wyjaśniano by:

• jakie formy konsultacji (np. konsultacje publiczne, konsultacje z partnerami społecznymi, ekspertami, lobbystami, badania „Eurobarometr", grupy dyskusyjne, losowo wybrane próby obywateli, wysłuchania publiczne, dialogi obywatelskie lub inne działania) zostaną wykorzystane – i jak te działania będą się wzajemnie uzupełniać;

• konkretny cel konsultacji publicznych, ich zamierzone wykorzystanie i języki UE, w których będą dostępne kwestionariusze i inne dokumenty.

Działania informacyjne

Wybór i zakres wykorzystanych metod i kanałów komunikacji (w tym mediów społecznościowych) znacznie różnił się w zależności od poszczególnych dyrekcji generalnych i konsultacji publicznych. Jeśli korzystano tylko z wybranych kanałów komunikacji, liczba odpowiedzi była niższa. Komisja przyznała, że niektóre zainteresowane strony nie chcą lub nie mogą podjąć współpracy.

Komisja powinna zintensyfikować działania informacyjne i stosować środki komunikacji służące promowaniu większego udziału w konsultacjach publicznych, zwłaszcza większej różnorodności potencjalnych uczestników.

Języki konsultacji

Trybunał stwierdził, że nie określono jasnych kryteriów klasyfikowania inicjatyw do kategorii „szerokie zainteresowanie społeczne" lub „inne", od czego zależy wybór języków w jakich udostępniane są kwestionariusze i inne kluczowe dokumenty. Ustalono, że gdy kwestionariusze konsultacji publicznych opracowano we wszystkich językach UE, uzyskiwano większą liczbę odpowiedzi, niż kiedy były one dostępne tylko w języku angielskim. W opinii Trybunału niektóre kwestionariusze nie były zrozumiałe dla ogółu społeczeństwa, lecz dotyczyły raczej specjalistów. Zdarzały się też zbyt długie lub złożone.

Aby umożliwić obywatelom łatwy udział w konsultacjach, Komisja powinna:

• zapewnić, aby kwestionariusze i inne kluczowe dokumenty (plany działania, strategie konsultacji, sprawozdania podsumowujące i sprawozdania zbiorcze) tłumaczono na języki UE w wypadku wszystkich inicjatyw priorytetowych i inicjatyw cieszących się szerokim zainteresowaniem społecznym;

• zapewnić, aby podstawą konsultacji publicznych był kwestionariusz skierowany do ogółu społeczeństwa, zgodnie ze standardami określonymi w wytycznych w sprawie stanowienia prawa (odpowiednie, zwięzłe, proste itp.). W razie potrzeby można przygotować dodatkowy zestaw pytań kierowany do specjalistów.

Przetwarzanie danych

Trybunał stwierdził, że proces analizy konsultacji publicznych był zasadniczo

zadowalający, choć interpretacja danych przez Komisję nie zawsze była jasna. Rozpoznano jednak obszary, w których można wprowadzić usprawnienia.

Komisja powinna chronić proces konsultacji publicznych przed manipulowaniem wynikami, w związku z czym stosować wysokie standardy przetwarzania i bezpieczeństwa danych. W szczególności Komisja mogłaby:

- sprawdzać, czy otrzymane odpowiedzi nie powtarzają się i czy nie były generowane automatycznie, a także informować o wystąpieniu takich sytuacji (np. w sprawozdaniu zbiorczym);
- zapewnić spójne traktowanie i interpretację odpowiedzi udzielonych w ramach konsultacji publicznych.

Informowanie o wynikach konsultacji

Trybunał ustalił, że Komisja nie zawsze sporządzała sprawozdania z konsultacji publicznych bądź udostępniała je długo po zakończeniu.

Opublikowanie sprawozdania zajmowało średnio sześć miesięcy, a sprawozdania zbiorczego z wynikami wszystkich działań konsultacyjnych i wyjaśnieniem w jaki sposób uwzględniono odpowiedzi – dziewięć miesięcy.

Dla zapewnienia przejrzystości konsultacji publicznych Komisja powinna terminowo przekazywać uczestnikom informacje zwrotne o ich wynikach.

Odpowiedź Komisji Europejskiej

Komisja Europejska szczegółowo ustosunkowała się do sprawozdania z kontroli, w całości (z jednym wyjątkiem) aprobując zalecenia Trybunału.

W odniesieniu do zalecenia w sprawie języków konsultacji Komisja częściowo przyjęła postulat Trybunału, stwierdzając, że już teraz tłumaczy na wszystkie języki UE kwestionariusze dotyczące najistotniejszych inicjatyw oraz strony internetowe konsultacji. Tłumaczenie głównych dokumentów dotyczących wszystkich spraw znacznie obciążyłoby zasoby Komisji, nie byłoby zgodne z zasadą oszczędności i jeszcze bardziej spowolniłoby proces kształtowania polityki[11].

Komentarz do wybranych kwestii postępowania kontrolnego

Omawiana kontrola Trybunału umożliwia ukazanie doświadczeń, które mogą być interesujące dla innych NOK oraz ułatwić refleksję nad dobrymi praktykami kontroli. Punktem wyjścia tych rozważań są międzynarodowe zalecenia dotyczące kontroli publicznej.

Zalecenia międzynarodowe

INTOSAI opracowała system zaleceń procedury i metodyki dla najwyższych organów kontroli[12], który od 2016 r. funkcjonuje pod nazwą „Ramy dokumentów zawodowych" (*Framework of Professional*

[11] Tekst odpowiedzi Komisji jest załączony do sprawozdania z kontroli Trybunału: *Sprawozdanie specjalne*..., jw., s. 82-92 (zob. przypis 2).

[12] Prace nad systemem (zbiorem) zaleceń dotyczących procedury i metodyki dla NOK trwają już ponad 50 lat i nie zostały zakończone, choć ostatnio nastąpił duży postęp. Można w nich wyróżnić cztery główne fazy: 1. Określenie podstawowych założeń kontroli publicznej: na podstawie wniosków i zaleceń z wcześniejszych kongresów IX Kongres INTOSAI (1977) przyjął *Deklarację z Limy w sprawie zasad kontroli*. 2. Sformułowanie

Pronouncements). Obejmuje on cztery rodzaje zaleceń:

- zasady INTOSAI (*INTOSAI-Ps*): dokumenty, które określają rolę i funkcje NOK (np. *Deklaracja z Limy* – INTOSAI-P 1) oraz wyjaśniają ich zasady działania i rolę w społeczeństwie (np. *Zasady przejrzystości i rozliczalności* – INTOSAI-P 20) (uprzednio dokumenty te były zaliczone do ISSAIs);
- międzynarodowe standardy najwyższych organów kontroli (*International Standards of Supreme Audit Institutions – ISSAIs*);
- wytyczne INTOSAI (*INTOSAI Guidance – GUIDs*);
- (w przyszłości) standardy kompetencyjne (*Competency Standards – COMPs*)[13].

W literaturze i dokumentach NOK stosuje się czasem termin „międzynarodowe standardy kontroli". Zaciera to różnice między kontrolami sektora prywatnego, w których obowiązują międzynarodowe standardy kontroli (*International Standards on Auditing – ISAs*) wydane przez Międzynarodową Federację Księgowych (*International Federation of Accountants – IFAC*), a sektora publicznego, gdzie nie ma obowiązujących norm międzynarodowych, bowiem standardy kontroli NOK są ustalone przez ustawodawstwo danego kraju lub samodzielnie przez najwyższy organ kontroli. Dlatego w odniesieniu do najwyższych organów kontroli proponuję określenie „międzynarodowe zalecenia dotyczące kontroli publicznej".

Wieloletnia strategia kontrolna

Zalecenia międzynarodowe:
Najwyższe organy kontroli powinny dokonywać wyboru tematów kontroli w procesie planowania strategicznego przez analizę potencjalnych tematów i prowadzenie badań w celu zidentyfikowania ryzyka i problemów. Zwykle strategia NOK obejmuje kilka lat: biorąc pod uwagę charakter sektora publicznego i zmieniające się priorytety, planowanie kontroli

zaleceń kontroli publicznej: w 1984 r. zarząd INTOSAI utworzył Komisję Standardów Kontroli, która opracowała *Standardy kontroli INTOSAI* (wersja początkowa przyjęta na XIII Kongresie w 1989 r., wersja końcowa – na XVII Kongresie w 2001 r.). Dokument określił podstawowe założenia kontroli, ogólne standardy kontroli, standardy warsztatowe i standardy sprawozdawcze kontroli finansów publicznych. Uznano, że wyrażają one konsensus w sprawie „najlepszych praktyk" NOK. Choć w tytule użyto terminu „standardy", uważano iż chodzi raczej o „wytyczne", stwierdzając, że do poszczególnych NOK zależy decyzja o ich stosowaniu (zob. *Standardy kontroli wydane przez Komisję Standardów Kontroli Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli*, NIK, Warszawa 2000; *Międzynarodowe standardy kontroli – propozycja INTOSAI*, oprac. M. Tomaszewski, „Kontrola Państwowa" nr 3/1992). 3. Systematyzacja zaleceń kontroli publicznej: XVIII Kongres INTOSAI (2004) postanowił o opracowaniu szczegółowych standardów i wytycznych kontroli sektora publicznego, które uwzględniałyby doświadczenia kontroli sektora prywatnego. Dokonano wyboru i klasyfikacji dotychczasowych oraz opracowano nowe dokumenty (łącznie ok. 90); zostały one zatwierdzone na kolejnych kongresach (2007, 2010, 2013, 2016). Zalecenia podzielono na międzynarodowe standardy najwyższych organów kontroli (ISSAI) (z dalszym podziałem na cztery poziomy regulacji) oraz wytyczne INTOSAI ws. dobrego zarządzania (INTOSAI GOV). 4. Obecna koncepcja systemu zaleceń kontroli publicznej (*Ramy dokumentów zawodowych*) została przyjęta na XXII (2016) i XXIII Kongresie INTOSAI (2019); prace wciąż trwają.

[13] Objaśnienie koncepcji i struktura systemu zaleceń oraz teksty zaleceń są na stronie *INTOSAI Framework of Professional Pronouncements*, <https://www.issai.org/> (dostęp 14.4.2020).

wykonania zadań na kilka lat naprzód raczej nie jest możliwe, dlatego wiele NOK korzysta z procedur, w których roczne plany kontroli są opracowywane na podstawie wieloletniej strategii i corocznej oceny ryzyka[14].

Europejski Trybunał Obrachunkowy planuje swój rozwój i określa priorytety kontrolne w formie wieloletnich strategii. Pierwsze dokumenty dotyczyły lat 2009–2012[15] i 2013–2017. Obecna strategia obejmuje lata 2018–2020 – jej głównym założeniem jest wspieranie zaufania do Unii, do czego mają przyczyniać się niezależne kontrole oraz wskazywanie, które działania UE są efektywne. Celami strategicznymi Trybunału są:

- większa wartość dodana poświadczenia wiarygodności w kontekście bieżącego zarządzania finansami UE;
- większy nacisk na aspekty wykonania zadań w ramach działań podejmowanych przez UE;
- zapewnienie różnym kręgom odbiorców jasnych informacji na temat wyników prac Trybunału;
- ukierunkowanie organizacji pracy na produkty[16].

W obecnej strategii wskazano, że dystans odczuwany przez obywateli wobec instytucji UE stanowi zagrożenie dla Unii. Było to przesłanką omawianej kontroli: Trybunał skupił się na konsultacjach publicznych, uznając że zaangażowanie obywateli w procesie konsultacji jest kluczem do odbudowy zaufania do UE i wypracowywania wysokiej jakości prawodawstwa.

Mechanizm planowania strategicznego funkcjonuje w coraz większej liczbie NOK. Początki sięgają lat 80. ubiegłego wieku (Australia – 1985, Portugalia – 1991, Brazylia, Stany Zjednoczone – 1995, Holandia – 1999), obecnie plany takie mają również m.in. NOK Belgii, Danii, Estonii, Hiszpanii, Litwy, Łotwy, Niemiec, Republiki Południowej Afryki, Słowenii, Wielkiej Brytanii – czyli instytucje o odmiennym zakresie uprawnień, procedurze i formach kontroli[17]. W owych dokumentach rozpatruje się nowe tendencje w funkcjonowaniu państwa oraz wyznacza wynikające stąd założenia dotyczące kierunków pracy NOK, standardów kontroli, współpracy z interesariuszami, zasobów ludzkich oraz organizacji wewnętrznej i zarządzania. Zwykle plany są przyjmowane na 3-4 lata, ale są też na okresy

[14] *ISSAI 300 Podstawowe zasady kontroli wykonania zadań*, pkt 36 [w:] *Standardy ISSAI 100 • ISSAI 200 • ISSAI 300 • ISSAI 400*, NIK, Warszawa 2016, s. 91; <https://www.nik.gov.pl/plik/id,10934,vp,13279.pdf> (dostęp 8.2.2020); *ISSAI 3000 Performance Audit Standard*, 2019, pp. 23-24; <https://www.issai.org/pronouncements/issai-3000-performance-audit-standard> (dostęp 8.2.2020); *GUID 3920 The Performance Auditing Process*, INTOSAI, 2019, p. 7; <https://www.issai.org/pronouncements/guid-3920-the-performance-auditing-process> (dostęp 8.2.2020).

[15] Na powiązanie tematów kontroli Trybunału ze strategią na lata 2009–2012 zwrócił uwagę ówczesny prezes Trybunału w wykładzie przedstawionym w NIK: V. M. da Silva Caldeira: *Kontrola wykonania zadań prowadzona przez Europejski Trybunał Obrachunkowy*, „Kontrola Państwowa" nr 4/2009.

[16] *Budowanie*…, jw. (zob. przypis 9).

[17] Nazwy tych dokumentów są różne, np. „strategia" (Estonia, Finlandia, Holandia, Malta, Wielka Brytania), „zamierzenia strategiczne" (Nowa Zelandia), „plan strategiczny" (Hiszpania, Portugalia, USA), „plan strategiczny i budżet" (Republika Południowej Afryki).

dłuższe (Belgia, Holandia – 5 lat, Stany Zjednoczone – 6, Brazylia, Estonia, Słowenia – 7, Austria – 11). Treść i forma planów są różne: zwykle ujęte są ogólnie i kierunkowo, choć niektóre są szczegółowe, z określeniem konkretnych zadań. Najczęściej liczą od kilkunastu do kilkudziesięciu stron, np. 39 stron w Wielkiej Brytanii, 68 w Stanach Zjednoczonych, czy 75 stron w Brazylii.

Najwyższa Izba Kontroli przyjęła w lipcu 2002 r. „Strategię Najwyższej Izby Kontroli – misja i wizja", która określa w sposób ogólny cele i zadania Izby oraz sposoby ich realizacji, bez wyraźnego powiązania z rocznymi planami kontroli[18].

Nierutynowy temat kontroli

Zalecenia międzynarodowe:
Kontrole w sektorze publicznym mogą być przypisane do jednego lub więcej z trzech głównych rodzajów: kontroli finansowej, kontroli zgodności oraz kontroli wykonania zadań[19]. Kontrola wykonania zadań sprawdza m.in. czy decyzje ustawodawcy lub władzy wykonawczej są wdrażane. Najwyższy organ kontroli nie kwestionuje intencji i decyzji ustawodawcy, ale sprawdza, czy ewentualne braki w przepisach lub sposób ich wdrożenia miały wpływ na osiągnięcie założonych celów[20].

Omawiana w artykule kontrola Europejskiego Trybunału Obrachunkowego była kontrolą wykonania zadań[21].

W kontroli wykonania zadań – inaczej niż w kontroli finansowej – najwyższy organ kontroli ma zwykle swobodę w wyborze tematów. Dokonując wyboru, powinien być jednak świadomy, że liczba potencjalnie ważnych zagadnień jest znaczna, natomiast zasoby ograniczone; ponadto nie wszystkie sprawy należą do jego kompetencji i nie wszystkie mogą zostać skontrolowane przy użyciu metod jakimi dysponuje. Kontrole wykonania zadań są szczególnie istotne w sprawach dotyczących oszczędności, wydajności i skuteczności oraz zaufania społecznego do jednostek kontrolowanych, przy czym warto badać zwłaszcza obszary, którymi się wcześniej nie zajmowano, bowiem wartość dodana powstaje w wyniku uzyskania nowej wiedzy[22].

Prowadząc kontrole wykonania zadań, ETO ocenia dochody i wydatki UE oraz sprawdza jakość zarządzania finansami. Kontrole polegają na badaniu programów, operacji, systemów kierowania i procedur stosowanych przez organy i instytucje zarządzające środkami UE i mają na celu ocenę, czy zasoby są wykorzystywane w sposób oszczędny, wydajny

[18] Dokument niepublikowany.
[19] *ISSAI 100 Podstawowe zasady kontroli w sektorze publicznym*, pkt 21 [w:] *Standardy ISSAI 100…*, s. 11.
[20] *ISSAI 3000…*, p. 11. Zob. też V. Put and R. Turksema: *Selection of topics* [in:] *Performance Auditing. Contributing to Accountability in Democratic Government*, ed. by J. Lonsdale, P. Wilkins, T. Ling, Cheltenham 2011.
[21] *Sprawozdanie specjalne nr 14/2019…*, jw., s. 93 (zob. przypis 2).
[22] *ISSAI 3000…*, pp. 23-24; *GUID 3910 Central Concepts for Performance Auditing*, INTOSAI, 2019, pp. 12-13, 31-33; <https://www.issai.org/pronouncements/guid-3910-central-concepts-for-performance-auditing> (dostęp 8.2.2020); *GUID 3920…*, pp. 6-10. Zob. też wcześniejszą wersję: *ISSAI 3000 Standardy i wytyczne kontroli wykonania zadań na podstawie standardów kontroli INTOSAI i praktyki*, Warszawa 2009, s. 43-46; <https://www.nik.gov.pl/plik/id,2047.pdf> (dostęp 8.2.2020).

i skuteczny. Kontrole obejmują szeroki wachlarz tematów z uwzględnieniem spraw wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, wartości dodanej dla UE, zarządzania finansami oraz ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu. Oceniane są różne aspekty procesu interwencji publicznej, w tym nakłady (finansowe, materiałowe, organizacyjne, praca ludzi oraz środki legislacyjne, które są niezbędne do realizacji programu), produkty (towary i usługi uzyskane w wyniku programu), rezultaty (bezpośredni wpływ programu na jego adresatów i odbiorców) oraz oddziaływanie (długoterminowe zmiany społeczne wskutek działań UE)[23]. „Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne, uwzględniając kryteria, takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze oraz interes polityczny i społeczny"[24]. Przy wyborze tematów uwzględnia się wiele czynników (m.in. poziom zainteresowania obywateli i innych podmiotów), zaś wysokość wydatków budżetowych to tylko jeden z nich, zapewne nie najważniejszy.

Omawiana kontrola Trybunału dotyczyła funkcjonowania Komisji, jednak temat kontroli był nierutynowy: prowadzenie konsultacji publicznych może mieć skutki finansowe, ale przede wszystkim wpływa na sposób podejmowania decyzji politycznych[25].

Kontrole wykonania zadań często dotyczą spraw złożonych i delikatnych z perspektywy politycznej. NOK muszą w takich sytuacjach zachować ostrożność, aby nie przekroczyć swoich uprawnień. Jednak kontrolowanie działalności, która łączy się z polityką i może mieć wpływ na decyzje polityczne ma miejsce od dawna. Oto jej przykłady.

Działalność partii politycznych i prawo wyborcze

Niektóre najwyższe organy kontroli, mające prawo kontroli finansowania partii politycznych, oceniają merytorycznie zagadnienia prawa wyborczego, a nie tylko rachunkową zgodność obliczenia kwot dotacji i prawidłowość wynikających stąd przekazów pieniężnych. Przykładowo, Kontroler Generalny Izraela zwrócił uwagę na rozbieżności między uzasadnieniem (intencją) i tekstem prawa wyborczego, wskazując na potrzebę likwidacji luk w prawie: ustawa o finansowaniu partii politycznych z 1973 r. ograniczyła wysokość wpłat od obywateli oraz wprowadziła zakaz finansowania kampanii wyborczych przez osoby prawne, jednak nie określiła trybu weryfikacji; w sprawozdaniu dla parlamentu Kontroler Generalny wskazał na przypadki obchodzenia tych limitów i zakazów, postulując zmiany ustawodawcze; w innym sprawozdaniu krytycznie ocenił postępowanie parlamentu,

[23] Na podstawie informacji podanych na stronie Trybunału: *Metodyka kontroli. Kontrole wykonania zadań*; <https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/AuditMethodology.aspx> (dostęp 8.2.2020).

[24] *Sprawozdanie z działalności za 2018* r., Europejski Trybunał Obrachunkowy, 2019; <https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/DocItem.aspx?did=49832> (dostęp 8.2.2020).

[25] Nie spotkałem się z informacją, aby inny NOK prowadził kontrolę konsultacji publicznych na poziomie centralnym. Najwyższa Izba Kontroli prowadziła kontrole konsultacji publicznych na poziomie lokalnym.

który z mocą wsteczną zwiększył wysokość dopuszczalnych wpłat[26].

Urząd Rozliczania Rządu Stanów Zjednoczonych (GAO)[27] rozpatrzył problemy związane z rejestracją wyborców. Zbadano, dlaczego frekwencja wyborcza była niższa niż w innych krajach demokratycznych i dlaczego zmniejszyła się w kolejnych wyborach od 1960 do 1990 r. oraz jakie procedury wyborcze i działania informacyjne mogłyby wpłynąć na jej wzrost. W sprawozdaniu zawarto propozycje ustawodawcze do rozważenia przez Kongres[28].

Omawiana kontrola Trybunału dotycząca prowadzenia konsultacji publicznych przez Komisję również wiąże się z tym obszarem.

Etyka w administracji publicznej

Niektóre najwyższe organy kontroli oceniają ramy etyczne funkcjonowania organów administracji publicznej. Przykładowo, Kontroler Generalny Kanady zbadał przygotowanie i sposób postępowania w sytuacji konfliktu interesów, przyglądając się zwłaszcza ministerstwom, w których przypadki konfliktu interesów ujawniono w toku poprzednich kontroli[29]. Europejski Trybunał Obrachunkowy przeprowadził kontrolę ustanowienia systemów etycznych przez Parlament Europejski, Radę Unii Europejskiej, Radę Europejską i Komisję Europejską[30].

Transparentność i uczciwość służby publicznej

Niektóre najwyższe organy kontroli dokonują oceny wewnętrznych mechanizmów funkcjonowania urzędów wspomagających najwyższe organy państwa, które dawniej były czasem traktowane jako dyskrecjonalne uprawnienia tych organów, a przez to – zwyczajowo – nie były poddane kontroli. Przykładowo, GAO rozpatrzył tryb zatrudnienia pracowników Biura Wykonawczego Prezydenta Stanów Zjednoczonych[31], oceniając m.in. legalność nominacji i regulacji płacowych dokonanych z mocą wsteczną oraz wypełnianie obowiązku podawania do publicznej wiadomości danych o stanie majątkowym[32].

---

[26] I. Sharkansky: *Expanding the Frontiers of State Audit: Israel's Auditor as Critic of Political Morals* [in:] *Studies in State Audit*, ed, by A. Friedberg, B. Geist, N. Mizrahi, I. Sharkansky, Jerusalem 1995, p. 97.

[27] Przez kilkadziesiąt lat Urząd nosił nazwę „Głównego Urzędu Obrachunkowego" (*General Accounting Office*). Zgodnie z ustawą *GAO Human Capital Reform Act of 2004*, w lipcu 2004 r. otrzymał nową nazwę „Urzędu Rozliczania Rządu" (*Government Accountability Office*), która lepiej oddaje przedmiot i zakres jego działania, przy czym angielski skrót obu nazw (GAO) jest taki sam. Uzasadnienie zmiany zob. D. W. Walker: *GAO Answers the Question: What's in a Name*?; <https://www.gao.gov/cg/2004/rollcall07192004.pdf> (dostęp 9.2. 2020).

[28] *Voting: Some Procedural Changes and Informational Activities Could Increase Turnout*; General Accounting Office, November 1990; <https://www.gao.gov/assets/150/149827.pdf> (dostęp 9.2.2020).

[29] *2010 Fall Report of the Auditor General of Canada*; Chapter 4 – Managing Conflict of Interest; <http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_201010_04_e_34287.html#hd3e> (dostęp 29.2.2020).

[30] *Sprawozdanie specjalne nr 13/2019: Ramy etyczne skontrolowanych instytucji UE – obszar, który można udoskonalić*; <https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/DocItem.aspx?did=50742> (dostęp 8.2.2020).

[31] Biuro Wykonawcze Prezydenta to grupa agencji rządu federalnego Stanów Zjednoczonych, które bezpośrednio wspierają pracę prezydenta, m.in. Biuro Białego Domu, Rada Bezpieczeństwa Narodowego, Biuro Zarządzania i Budżetu. Agencje te zatrudniają ok. 4 tys. osób.

[32] *Personnel Practices: Retroactive Appointments and Pay Adjustments in the Executive Office of the President*; General Accounting Office, September 1993; <https://www.gao.gov/assets/220/218521.pdf> (dostęp 9.2.2020).

Skontrolował też podróże samolotami rządowymi przez prokuratora generalnego i dyrektora Federalnego Biura Śledczego (FBI), oceniając m.in. liczbę ich podróży, określenie zasad korzystania ze służbowych samolotów oraz działania, jakie Departament Sprawiedliwości powinien podjąć, aby lepiej zarządzać ich wykorzystaniem[33].

Kontroler Generalny Izraela krytycznie ocenił mianowanie osób bez kwalifikacji na wysokie stanowiska w agencji podległej Ministrowi Gospodarki Mieszkaniowej i Budownictwa[34].

Kontroler Generalny Izraela, obok kontroli na podstawie kryteriów legalności, oszczędności, wydajności i przestrzegania zasad dobrej administracji, prowadzi kontrole z punktu widzenia kryterium uczciwości[35]. Na tej podstawie wielokrotnie informował parlament o zawarciu przez organy publiczne umów na dostawy czy usługi z powodów politycznych lub na rzecz członków rodziny czy znajomych, wykorzystywaniu stanowisk publicznych do celów osobistych i innych wypadkach naruszania norm etycznych[36].

Na podstawie Konstytucji RP i ustawy[37], Najwyższa Izba Kontroli ma szeroki zakres kompetencji: nie tylko prawo badania wykonania budżetu państwa, lecz również realizacji ustaw i innych aktów prawnych w zakresie działalności finansowej, gospodarczej i organizacyjno-administracyjnej; ponadto Izba przedkłada Sejmowi opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów, a także m.in. wnioski o rozpatrzenie działalności organów wykonujących zadania publiczne, wnioski w sprawie stanowienia lub stosowania prawa oraz wystąpienia zawierające wynikające z kontroli zarzuty dotyczące działalności osób na kierowniczych stanowiskach państwowych. Niektóre kontrole NIK dotyczą więc spraw, które łączą się z polityką i mogą mieć wpływ na decyzje polityczne.

Publiczne informowanie o kontrolach

Zalecenia międzynarodowe:
Najwyższe organy kontroli powinny informować o swojej działalności, zwłaszcza ogłaszać sprawozdania z kontroli. Ich procedury robocze, działania i produkty powinny być przejrzyste. Informacje powinny być łatwo dostępne i adekwatne do mandatu i prawnych podstaw funkcjonowania NOK[38].

Europejski Trybunał Obrachunkowy informuje o kontrolach, których wyniki zamierza przedstawić w roku następnym, a czasem prezentuje ich szczegółową koncepcję.

---

[33] *Government Civilian Aircraft: Use of Government Aircraft by the Attorney General and FBI Director; General Accounting Office*, June 1990; <https://www.gao.gov/assets/150/149262.pdf> (dostęp 9.2.2020).
[34] I. Sharkansky, jw.
[35] Ang. *Moral integrity*.
[36] I. Sharkansky, jw.; *A List of Reports (all in Hebrew) issued by the State Comptroller of Israel concerning infringements of moral integrity 1953–1988 compiled by Edna Amir, Librarian, State Comptroller's Office* [in:] *Studies in State Audit...*, pp. 151-158.
[37] Art. 6 ust. 2 ustawy z 23.12.1994 o Najwyższej Izbie Kontroli (tekst jedn.: Dz.U. z 2019 r. poz. 489, ze zm.).
[38] *ISSAI 1 Deklaracja z Limy w sprawie zasad kontroli*, *ISSAI 20 Zasady przejrzystości i rozliczalności* [w:] *Standardy i wytyczne ISSAI 10 • ISSAI 11 • ISSAI 20 • ISSAI 21 • ISSAI 30 • ISSAI 40 • ISSAI 100 • ISSAI 200 • ISSAI 300 • ISSAI 400*, NIK, Warszawa 2011, s. 9, 57 i 62.

Od kilkunastu lat Trybunał corocznie publikuje wykaz i krótkie omówienie kontroli, które zostały rozpoczęte (lub rozpoczną się niebawem), a sprawozdania z nich mają zostać opublikowane w roku następnym. Owa praktyka rozwijała się stopniowo: początkowo wykazy kontroli były ogłaszane po prezentacji na forum Komisji Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego, czyli w pierwszych miesiącach roku, którego dotyczyły[39]; począwszy od planu na 2017 r. są one publikowane jesienią roku poprzedzającego[40]. Pierwotnie plany były dostępne w języku angielskim, francuskim i niemieckim; począwszy od planu na 2019 r. są ogłaszane w 23 językach UE, warto też docenić formę graficzną i przystępne ujęcie tekstu oraz szeroką dystrybucję komunikatów prasowych – co wskazuje, że jednym z celów publicznej prezentacji planu jest informowanie obywateli.

Omawiana kontrola Trybunału została zapowiedziana w planie pracy na 2019 r. jako „Udział społeczeństwa w stanowieniu prawa unijnego", zaś jako jej cel wskazano „ocenę, czy konsultacje publiczne prowadzone przez Komisję są skuteczne. Trybunał skoncentruje się na koncepcji i wdrożeniu ustanowionych przez Komisję zasad prowadzenia konsultacji publicznych" [41].

Druga forma informowania z wyprzedzeniem o kontrolach Trybunału to publikowanie notatek pod nazwą „zarys kontroli"[42]. Jest to nowa praktyka, zapoczątkowana w drugiej połowie 2017 r., polegająca na powiadomieniu o kontroli, która niedawno rozpoczęła się – na podstawie danych o programach i politykach UE, jakie wynikają z prac przygotowawczych. Układ i zakres notatek można zobrazować na przykładzie omawianej kontroli prowadzenia konsultacji publicznych: „zarys" zawiera 8 stron z infografikami, które omawiają: podejście UE do stanowienia prawa; program Komisji „lepsze stanowienie prawa" z 2015 r.; konsultacje publiczne w stanowieniu prawa UE; role i odpowiedzialność za konsultacje publiczne; główne problemy zidentyfikowane podczas przygotowania kontroli[43]. „Zarysy" ogłaszane są w języku angielskim, zaś towarzyszące im komunikaty prasowe – w 23 językach UE.

Wiele najwyższych organów kontroli (choć nie wszystkie) publikuje roczne plany kontroli (m.in. Australia, Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Hiszpania, Litwa, Rumunia, Szwecja, Węgry), ogłaszanie przez Trybunał planów rocznych nawiązuje zatem do praktyki innych NOK. Natomiast publikowanie „zarysów kontroli" rozwija

[39] Najczęściej plan był publikowany w lutym, ale plan na rok 2007 został ogłoszony 22.5.2007; <https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/BrowsePublications.aspx?k=Work%20Programme%20for%202007&ty=&y=&top=> (dostęp 8.3.2020).

[40] Program prac na 2020 r. został ogłoszony 16.10.2019; <https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/DocItem.aspx?did=51725> (dostęp 8.3.2020).

[41] *Program prac na 2019 r. Europejski Trybunał Obrachunkowy*, s. 8; <https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/WP2019/WP2019_PL.pdf> (dostęp 8.3.2020).

[42] Ang. *Audit preview*. Początkowo były one nazywane „dokumentami informacyjnymi" (*background paper*).

[43] *Consulting the public when preparing EU law. Background paper*, May 2018; <https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/DocItem.aspx?did=46041> (dostęp 8.3.2020).

praktykę międzynarodową, bo niewiele NOK udostępnia informacje o kontrolach, które nie zostały zakończone, m.in.:

• Australijski Krajowy Urząd Kontroli powiadamia o stanie prac nad kontrolami wykonania zadań (dane aktualizowane są na bieżąco). Informacje obejmują m.in. tytuł i cel kontroli, główne pytania, rodzaj kontrolowanej działalności (np. tryb przyznania grantów), sektor administracji publicznej, wykaz jednostek kontrolowanych, planowany termin publikacji sprawozdania (rok i miesiąc)[44].

• Krajowy Urząd Kontroli Wielkiej Brytanii powiadamia o pracach nad kontrolami wykonania zadań. Informacje obejmują m.in. tytuł, cel i szczegółowe uzasadnienie kontroli, główne pytania, dane o wcześniejszych kontrolach w danym obszarze, sektor administracji publicznej, nazwiska dyrektora i kierownika zespołu kontrolnego, planowany termin publikacji sprawozdania (rok i część roku, np. „Latem 2020 r.")[45].

• Trybunał Obrachunkowy Słowenii powiadamia o stanie prac nad kontrolami ujętymi w planie rocznym (komunikat pojawia się po wydaniu decyzji o rozpoczęciu kontroli). Informacje obejmują m.in. tytuł i cel kontroli, okres kontrolowanej działalności, wykaz jednostek kontrolowanych, datę rozpoczęcia kontroli, obecną fazę postępowania kontrolnego[46].

• Urząd Kontroli Państwowej Estonii powiadamia o stanie prac nad kontrolami ujętymi w planie rocznym. Informacje obejmują m.in. tytuł i cel kontroli, wykaz ministerstw, które są właściwe dla danego obszaru działalności (czasem też odrębny wykaz jednostek kontrolowanych), nazwiska dyrektora i członków zespołu kontrolnego, planowany i faktyczny termin rozpoczęcia kontroli (rok i półrocze), planowany termin zakończenia kontroli (rok i półrocze)[47].

Najwyższa Izba Kontroli od 2007 r. publikuje (zwykle w grudniu) szczegółowy plan kontroli na rok następny. W ostatnich latach informacje obejmują: temat oraz pytanie definiujące główny cel kontroli, rodzaj kontroli (finansowa, zgodności, wykonania zadań), termin jej przeprowadzenia oraz terminy opracowania i akceptacji informacji o wynikach kontroli (rok i kwartał), jednostkę organizacyjną NIK odpowiedzialną za przeprowadzenie kontroli[48].

Kontakt z obywatelami w trakcie kontroli

Zalecenia międzynarodowe:
Najwyższe organy kontroli zarządzają prowadzoną przez siebie działalnością w sposób oszczędny, wydajny i skuteczny oraz zgodny z prawem, jak również przedstawiają publicznie sprawozdania na ten temat. Wiele NOK

[44] *Performance audits: in progress*; <https://www.anao.gov.au/work-program/in-progress> (dostęp 14.3.2020 – tego dnia były informacje o 40 kontrolach).

[45] *Work in progress*, <https://www.nao.org.uk/work-in-progress> (dostęp 14.3.2020 – tego dnia były informacje o 19 kontrolach).

[46] *Audits in progress*; <http://www.rs-rs.si/en/audits-auditing/audits-in-progress/> (dostęp 12.3.2020 – tego dnia były informacje o 87 kontrolach).

[47] *Audit plan*; <https://www.riigikontroll.ee/Auditeeritavaile/Audititeplaan/tabid/120/language/en-US/Default.aspx> (dostęp 16.3.2020).

[48] Plany kontroli NIK są na stronie: <https://www.nik.gov.pl/kontrole/plan-pracy-nik/> (dostęp 4.4.2020).

korzysta z zewnętrznych informacji zwrotnych, takich jak konsultacje na stronie internetowej, badanie stopnia zadowolenia interesariuszy, informacje w mediach[49].

Europejski Trybunał Obrachunkowy umożliwia obywatelom i innym zainteresowanym przekazywanie informacji i uwag. Standardowy tekst zaproszenia to „Jeśli chcesz skontaktować się z zespołem kontrolnym, możesz wysyłać e-mail na adres (…)". Wzmianki o tej możliwości są w „zarysie kontroli" (o którym mowa wyżej), czasem zostają też podane na stronie Trybunału[50].

Również niektóre inne najwyższe organy kontroli stwarzają obywatelom (i innym zainteresowanym) możliwość przekazania informacji i uwag, które mogą zostać wykorzystane w trakcie kontroli:

• Australijski Krajowy Urząd Kontroli w każdej kontroli wykonania zadań zwraca się do obywateli o „udział w kontroli"[51]; uwagi i opinie można zgłaszać w określonym terminie, który zwykle wynosi 2-3 miesiące, czasem jest dłuższy. Zaproszenie jest formułowane szczegółowo, z objaśnieniem na czym polega rola NOK: „Kontrola wykonania zadań to niezależna i obiektywna ocena zarządzania programami, politykami, projektami lub działaniami jednostki lub organu oraz badanie, czy dobrze działają systemy wsparcia administracyjnego. Urząd nie ocenia trafności polityki rządu, lecz skupia się na ocenie skutecznego i wydajnego wdrażania programów rządowych, w tym osiągnięcia zamierzonych korzyści. W ramach wybranej przez Ciebie kontroli zbieramy obecnie dowody kontroli, w tym na informacje i opinie obywateli. Szczególnie cenimy informacje, które dotyczą spraw istotnych lub sposobu administrowania w obszarze kontroli. Informacje można przesłać, wysyłając plik lub wpisując je w polu komentarzy poniżej. Chociaż Twój wkład zostanie rozważony i potraktowany z uwagą, nie otrzymasz automatycznie informacji zwrotnej. Jeśli jednak podasz dane kontaktowe, być może skontaktujemy się z Tobą. Pamiętaj, że otrzymywane wiadomości są okresowo monitorowane i staramy się je rozpatrywać w ciągu 14 dni od otrzymania"[52].

• Krajowy Urząd Kontroli Wielkiej Brytanii w niektórych kontrolach wykonania zadań (około 1/4) informuje obywateli i innych zainteresowanych o możliwości przekazania danych (dowodów), z reguły używając formuły „Jeśli chcesz przedstawić dowody dla naszej kontroli, napisz mail do zespołu kontrolnego na adres (…)"[53].

• Urząd Rozliczania Rządu Stanów Zjednoczonych w niektórych kontrolach dąży do bezpośredniego włączenia obywateli, wykorzystując istniejące (lub tworząc nowe)

[49] *ISSAI 21 Zasady przejrzystości i rozliczalności. Zasady i dobre praktyki* [w:] *Standardy i wytyczne ISSAI 10*…, s. 70-71.
[50] *Consulting the public*…, p. 1.
[51] Dosłownie „Weź udział w tej kontroli" (ang. *Contribute to this audit*).
[52] *Performance audits: in progress*; <https://www.anao.gov.au/work-program/in-progress> (dostęp 14.3.2020 – były informacje o 40 kontrolach, w tym do 12 kontroli można było zgłaszać uwagi i opinie – w pozostałych przypadkach termin ich zgłaszania upłynął).
[53] *UK NAO – Work in progress*; <https://www.nao.org.uk/work-in-progress> (dostęp 14.3.2020 – były informacje o 19 kontrolach, w tym do 5 kontroli można było zgłaszać informacje – w pozostałych wypadkach nie było takiej możliwości).

grupy dyskusyjne (spotkania pod przewodnictwem pracowników Urzędu) oraz przeprowadzając ankiety, np. dla oceny świadomości społecznej w sprawach dotyczących inżynierii klimatu (proponowane modyfikacje pogody w celu przeciwdziałania niekorzystnym zmianom klimatycznym); w kontroli wpływu recesji na starszych pracowników i strategii, jakie zastosowali, aby poradzić sobie z bezrobociem; w sprawie postępowania właścicieli pojazdów, które powinny zostać wycofane z użytkowania z powodu wad fabrycznych[54].

• Wiele najwyższych organów kontroli przeprowadza badania kwestionariuszowe w trakcie postępowania kontrolnego. Przy omawianiu kontroli Trybunału prowadzenia konsultacji publicznych wskazano na ankietę wśród 16 007 obywateli; podobne ankiety mają miejsce w innych kontrolach Trybunału[55].

Przykładem szczególnym jest przeprowadzanie niektórych kontroli wykonania zadań przez Komisję Kontroli[56] Filipin (dalej „KK") z udziałem obywateli. Następuje to przez włączenie przedstawicieli organizacji społeczeństwa obywatelskiego do zespołów kontrolnych Komisji[57].

Ogólny mechanizm jest następujący: NOK Filipin określa przedmiot kontroli oraz charakter i zakres udziału w niej obywateli; następnie wybiera organizację społeczeństwa obywatelskiego (lub kilka) i uzgadnia zasady udziału, co zostaje potwierdzone w pisemnym porozumieniu; członkowie zespołu odbywają wspólne szkolenie, a następnie ustalają program kontroli; zespół zbiera informacje i opracowuje sprawozdanie z kontroli zgodnie z procedurą KK; ewentualne różnice zdań powinny zostać rozstrzygnięte przez zespół – w przeciwnym razie decyduje KK. Ponieważ kontrole są prowadzone pod kierunkiem Komisji Kontroli, pomimo mieszanego składu są one uważane za kontrole KK. Udział obywateli–kontrolerów ma charakter społeczny: nie otrzymują oni wynagrodzenia, a tylko diety i zwrot kosztów.

Główne kryterium wyboru tematów wspólnych kontroli to związek z potrzebami i interesami obywateli, np. podatność na korupcję, pilne społeczne potrzeby, stopień oczekiwanej poprawy jakości życia, powiązanie tematu z pracą organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Dotychczasowe kontrole dotyczyły m.in. budowy konstrukcji przeciwpowodziowych, gospodarki odpadami, publicznej służby zdrowia, systemów reagowania w razie katastrof[58].

---

[54] GAO paper: *Forms of citizen participation in government auditing*; 21st UN/INTOSAI Symposium: *Effective practices of cooperation between SAIs and citizens to enhance public accountability* (Vienna, 13-15 July 2011); <https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/news_centre/un_int_symp/en/EN_21_Annex_Symp_Seminarbericht.pdf> (dostęp 4.4.2020).

[55] Trybunał opracował wytyczne przeprowadzania ankiet: *Guidelines on Audit Interview,* ECA, October 2013; <https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/GUIDELINE_INTERVIEW/ECA-Audit-Interview-Guideline-EN-Oct2013.pdf> (dostęp 19.4.2020).

[56] Ang. *Commission of Audit*.

[57] Ang. *Citizen Participatory Audit*.

[58] Charakterystykę projektu, m.in. opis poszczególnych kontroli zob. Maria Gracia P. Tan: *Citizen Participatory Audit in the Philippines – Pilot Phase I (2012–2014),* Washington 2019; <http://documents.worldbank.org/curated/en/995101557837621617/pdf/Citizen-Participatory-Audit-in-the-Philippines-Pilot-Phase-I-2012-2014.pdf> (dostęp 4.4.2020).

Najwyższa Izba Kontroli umożliwia obywatelom przekazywanie informacji i uwag o kontrolowanej działalności w drodze ankiet.

W 2018 r. przeprowadzono je w trakcie 30 kontroli. Niektóre były kierowane do obywateli, m.in. w kontrolach:

• „Wspieranie wyczynowego uprawiania sportów zimowych" (P/17/029) przeprowadzono ankietę wśród zawodników i trenerów kadry narodowej, dotyczącą m.in. oceny szkolenia sportowego i promocji sportów zimowych.

• „Profilaktyka i leczenie cukrzycy typu 2" (P/17/057) przeprowadzono ankietę wśród chorych na cukrzycę typu 2, korzystających ze świadczeń zdrowotnych w ambulatoryjnej opiece zdrowotnej. Badaniem objęto 661 pacjentów; jego celem było poznanie poziomu wiedzy o cukrzycy, okoliczności rozpoznania u ankietowanych tego schorzenia, a także przebiegu i efektów leczenia oraz ewentualnych powikłań.

• „Opieka zdrowotna nad dziećmi i młodzieżą w wieku szkolnym" (P/17/058) wśród rodziców przeprowadzono ankietę on-line, aby uzyskać opinie na temat profilaktyki w opiece zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą. Kwestionariusz wypełniły 3514 osoby.

• „Ochrona intymności i godności pacjentów w szpitalach" (P/17/103) wykorzystano ankietę wśród pacjentów dotyczącą przestrzegania przez szpital prawa do prywatności. Wzięło w niej udział 1104 pacjentów.

• „Efektywność świadczenia usług rynku pracy" (P/18/079) przeprowadzono ankietę wśród osób bezrobotnych, aby poznać ich doświadczenia związane z aktywizacją zawodową, ustalić preferencje w tym obszarze, a także umożliwić ocenę przydatności poszczególnych form wsparcia. Odpowiedzi udzieliło 878 osób.

• „Realizacja zadań w zakresie ochrony konsumenta przez Inspekcję Handlową" (P/17/019) zlecono badanie opinii społecznej na temat wiedzy i świadomości konsumenckiej. Przeprowadziła je Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej[59].

Powyższe uwagi nie wyczerpują tematu relacji NOK z obywatelami, które mogą odbywać się w wielu formach. Ponadto niektóre najwyższe organy kontroli uznają kontakty z obywatelami i innymi interesariuszami za jedną z zasad swojego działania, np. w NOK Finlandii informacje zwrotne od podmiotów zewnętrznych są traktowane jako element rozwoju instytucji i poprawy jakości pracy; celem jest nadanie procesowi kontroli charakteru możliwie najbardziej otwartego i interaktywnego[60]. W niektórych krajach łączy się to z regularnym (np. co 4 lata) zasięganiem opinii obywateli i innych interesariuszy o pracy NOK[61].

---

[59] *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2018 r.*, s. 94-96; <https://www.nik.gov.pl/plik/id,20101.pdf> (dostęp 15.3.2020).

[60] *Audit plan 2019–2023. National Audit Office of Finland*, Helsinki 2018, p. 35; <https://www.vtv.fi/app/uploads/2019/04/NAOF-Audit-plan-2019-2023.pdf> (accessed 15 May 2020).

[61] Obok NOK Finlandii można wskazać przykład Urzędu Kontroli Państwowej Danii; zob. J. Mazur: *Dania – zasięganie opinii jednostek kontrolowanych o pracy najwyższego organu kontroli*, „Kontrola Państwowa" nr 4/2010; *De revideredes syn på Rigsrevisionen*, <https://www.rigsrevisionen.dk/om-os/de-revideredes-syn-paa-rigsrevisionen/> (accessed 15 May 2020).

Uwaga końcowa

Zalecenia międzynarodowe:
Najwyższe organy kontroli muszą być godne zaufania. Ich wiarygodność zależy od tego, czy są postrzegane jako organy niezależne, kompetentne i publicznie odpowiedzialne za swoje działania. Dlatego NOK muszą dawać przykład.
Najwyższe organy kontroli powinny rozwijać się, budować potencjał umożliwiający osiąganie wyników, czerpać z doświadczeń innych NOK[62].

W artykule przedstawiono elementy pracy najwyższych organów kontroli w odniesieniu do kilku szczegółowych kwestii postępowania kontrolnego. Niektóre stosowane są przez wiele NOK (np. wieloletnia strategia kontrolna, publikowanie rocznych planów kontroli, podejmowanie nierutynowych tematów kontroli), inne występują rzadko i być może mają charakter eksperymentu, jak w wypadku publicznego informowania o rozpoczętych kontrolach czy umożliwienia obywatelom przekazywania informacji i uwag w trakcie kontroli. Niewykluczone, że zmiany w działalności NOK przekształcą się w nowe tendencje, które będą kształtować przyszły obraz kontroli państwowej.

dr **JACEK MAZUR**
radca prezesa NIK,
kontroler Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego

[62] *INTOSAI – P 12 – The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions – making a difference to the lives of citizens*, Chapter: *Being a model organisation through leading by example*, pp. 12-14; <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/INTOSAI-P-12-The-Value-and-Benefits-of-Supreme-Audit-Institutions-%E2%80%93-making-a-difference-to-the-lives-of-citizens.pdf> (dostęp 5.4.2020).

Słowa kluczowe: najwyższe organy kontroli, NOK, tendencje w pracy NOK, Europejski Trybunał Obrachunkowy, kontrola ETO, prowadzenie konsultacji publicznych

Artykuł na ten sam temat w języku angielskim zamieszczamy na stronach s. 28–46.

Opinie wyrażone w tym artykule odzwierciedlają poglądy autora i nie należy ich przypisywać instytucjom, z którymi jest związany.

Bibliografia:

1. Caldeira V. M. da Silva: *Kontrola wykonania zadań prowadzona przez Europejski Trybunał Obrachunkowy*, „Kontrola Państwowa" nr 4/2009.
2. GAO paper *Forms of citizen participation in government auditing*; 21st UN/INTOSAI Symposium *Effective practices of cooperation between SAIs and citizens to enhance public accountability* (Vienna, 13 June – 5 July 2011).
3. *ISSAI 3000 Standardy i wytyczne kontroli wykonania zadań na podstawie standardów kontroli INTOSAI i praktyki*, NIK, Warszawa 2009.
4. *A List of Reports (all in Hebrew) issued by the State Comptroller of Israel concerning infringements of moral integrity 1953–1988 compiled by Edna Amir, Librarian, State Comptroller's Office* [in:] *Studies in State Audit*, ed. by A. Friedberg, B. Geist, N. Mizrahi, I. Sharkansky, Jerusalem 1995.
5. Mazur J.: *Dania – zasięganie opinii jednostek kontrolowanych o pracy najwyższego organu kontroli*, „Kontrola Państwowa" nr 4/2010.
6. *Międzynarodowe standardy kontroli – propozycja INTOSAI*, oprac. M. Tomaszewski, „Kontrola Państwowa" nr 3/1992.
7. Put V. and Turksema R.: *Selection of topics* [in:] *Performance Auditing. Contributing to Accountability in Democratic Government*, ed. by J. Lonsdale, P. Wilkins, T. Ling, Cheltenham 2011.
8. Sharkansky I.: *Expanding the Frontiers of State Audit: Israel's Auditor as Critic of Political Morals* [in:] *Studies in State Audit*, ed. by A. Friedberg, B. Geist, N. Mizrahi, I. Sharkansky, Jerusalem 1995.
9. *Standardy i wytyczne ISSAI 10 • ISSAI 11 • ISSAI 20 • ISSAI 21 • ISSAI 30 • ISSAI 40 • ISSAI 100 • ISSAI 200 • ISSAI 300 • ISSAI 400*, NIK, Warszawa 2011.
10. *Standardy ISSAI 100 • ISSAI 200 • ISSAI 300 • ISSAI 400*, NIK, Warszawa 2016.
11. *Standardy kontroli wydane przez Komisję Standardów Kontroli Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli*, NIK, Warszawa 2000.
12. *Strategia ETO na lata 2018–2020 – wzmacnianie zaufania obywateli przez niezależne kontrole*, oprac. E. Miękina, „Kontrola Państwowa" nr 2/2018.
13. Tan Maria Gracia P.: *Citizen Participatory Audit in the Philippines – Pilot Phase I (2012–2014)* Washington 2019.

Inspired by the ECA's Audit

New Trends in the Works of Supreme Audit Institutions

In his article, the author presents several elements of the practices of Supreme Audit Institutions (SAIs): a multiannual audit strategy, selection of non-routine audit topics, informing the public about planned audits or audits in progress, or giving citizens an opportunity to contribute to audits. These illustrate new trends in the works of some SAIs. The inspiration for the article came from the audit conducted by the European Court of Auditors on the performance of public consultations by the European Commission.

JACEK MAZUR

Concept of the Article

Over the last 20-30 years, Supreme Audit Institutions – slowly and gradually – have been changing their working methods. This is due to external factors (changes in the operations of contemporary states and societies), however a big role is played by the examples of other SAIs and exchange of experience within the International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) and its regional organisations; some SAIs also introduce new solutions on their own initiative.

In my opinion, the most important new trends include:

• commitment to the principle, and its gradual implementation, that next to the parliament and the government, citizens are the main stakeholders of SAIs (this concept is followed by some SAIs only, though); this implies development of contacts with the media and constantly enhanced transparency of SAIs' works;

• development of performance auditing: the number of audits addressing problems of importance to citizens has been growing;

• INTOSAI's efforts to systematise the international guidance on public audit and the pressure from other SAIs to adopt and implement such guidance;

• development of advisory functions to the benefit of other public bodies (at some SAIs);

• development of analytical activities, parallel to digitalisation of SAIs' work, e.g. use of big data and electronic documents

received from auditees, or downloaded from the internet, improved software supporting the audit proceedings.

The above observations have been based on the documents elaborated by SAIs and the outcomes of discussions with my colleagues from other countries. I have also considered my working experience at the Supreme Audit Office of Poland and the literature on the issue. I realise that this is a simplified picture of the situation, as SAIs are different, and besides it is hard to get a full set of information on their activities. These observations relate mainly to democratic states, not to all of them, though, because in countries with such a system of government the models and practices of state auditing vary a lot. Yet, this is not about a theoretical analysis – I have attempted to describe several SAIs' activities that I consider worth discussing.

Progress is achieved through practice – that is why I have presented elements of the audit proceedings in relation to a specific audit, which was conducted by the European Court of Auditors (ECA or the Court)[1], on the performance of public consultations by the European Commission (hereinafter referred to as 'the Commission'). The audit was carried out in accordance with the international guidance on public audit. At the same time, due to its contribution to the performance audit methodology, it can serve as the background to discuss the experience of interest to other SAIs, and it may facilitate reflection on good practices in auditing. Hence, the article has been divided into two main parts: 1) a description of the ECA's audit, and 2) a commentary on selected issues: a multiannual audit strategy, selection of non-routine audit topics, informing the public about planned audits or those in progress, or giving citizens an opportunity to contribute to audits.

Description of the ECA's Audit

In 2018 and 2019, the European Court of Auditors conducted the audit of the performance of public consultations by the Commission. In order to evaluate the framework for consultations adopted by the Commission, the ECA analysed key documents, examined the preparations for twenty-six selected consultations and their performance, as well as inquired opinion of their participants. The audit report was published on 5 September 2019 on the ECA's website, and later in the Official Journal of the European Union[2].

Origins of the Audit

Article 11 of the Treaty on European Union requires the Commission to perform broad consultations, giving citizens and other stakeholders an opportunity

[1] European Court of Auditors is an institution of the European Union that audits the execution of the EU budget. The status of the ECA – a supranational organisation – differs from that of national SAIs, however its work does not differ much, because the ECA applies international guidance related to audit proceedings and methods. In this article, the ECA is approached as a Supreme Audit Institution.

[2] *Special Report* No 14, 2019, "'Have your say!': Commission's public consultations engage citizens, but fall short of outreach activities"; European Court of Auditors; <https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_14/SR_Public_participation_EN.pdf> (accessed 8 February 2020); OJ C 314, 18.09.2019.

to contribute to policy-making[3]. In 2001, the Commission committed to increase EU citizens' engagement and developed a document on public consultations[4]. Another programme was introduced in 2015[5], and then the Commission rolled out the 'Contribute to law-making' website[6]. Two types of consultations were defined:

- public consultation, giving access to anybody who wishes to contribute. The Commission carries out public consultations using online questionnaires. Citizens express their views on a given topic by replying to a questionnaire in *EU Survey*[7];
- targeted consultation, addressing specific well-defined stakeholder groups. In a targeted consultation, stakeholders are pre-selected, and only explicitly invited stakeholder groups or individuals can participate in the consultation.

Public consultations allow for accessing a diverse group of EU citizens who contribute on a voluntary basis. However, since the respondents volunteer, the data gathered from consultations do not provide a representative opinion.

From 2015 until the end of 2018 the Commission conducted 417 public consultations[8]. The turnout was usually low. The top one for each year was:

- in 2015, the EU nature legislation (Birds Directive, Habitats Directive) public consultation had 550 000 responses;
- in 2016, the public consultation on the European Pillar of Social Rights had 16 500 responses;
- in 2017, the public consultation on modernising and simplifying the common agricultural policy had 63 000 responses;
- in 2018, the public consultation on summertime arrangements yielded 4.6 million responses, the highest number ever received in any public consultation by the Commission.

The annual average number of participants in all public consultations, not

---

[3] Article 11 of the Treaty on European Union on participatory democracy: "(3) The European Commission shall carry out broad consultations with parties concerned in order to ensure that the Union's actions are coherent and transparent".

[4] *European Governance – A White Paper*, COM(2001) 428 final, 25.07.2001; *Communication from the Commission "Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission"*; COM(2002) 704 final, 11.12.2002.

[5] *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions "Better regulation for better results – An EU agenda"*; COM(2015) 215 final, 19.5.2015; *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions "Completing the Better Regulation Agenda: Better solutions for better results"* COM(2017) 651 final, 24.10.2017. *Better Regulation Guidelines*, SWD(2017) 350 final, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf> (accessed 7 April 2020).

[6] "Contribute to law-making" website; <https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_en> (accessed 7 April 2020); "'Have Your Say' website"; <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say> (accessed 7 April 2020).

[7] <EU Survey https://ec.europa.eu/eusurvey/> (accessed 7 April 2020).

[8] *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions "Better regulation: taking stock and sustaining our commitment"*, COM(2019) 178 final, 15.04.2019; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0178&from=EN> (accessed 9 May 2020).

including the top consultation for the year in question, was around 500 participants in 2015 and 2016, and around 2 000 participants in 2017 and 2018.

Audit Scope and Audit Approach

The European Court of Auditors' Strategy for 2018–2020[9] considers the perceived distance between citizens and EU institutions as a threat for the EU. In February 2018, the European Parliament asked the Court to evaluate how citizens can directly participate and contribute throughout the EU law-making process, and to assess the effectiveness, appropriateness, transparency and openness of the tools used.

The Court assessed whether the Commission's public consultations were effective in reaching out to citizens and making use of their contributions. The audit examined in particular whether:

- the Commission's framework for consultations had taken into account the respective good practices;
- the audited consultations had been prepared and conducted in such a way that citizens could participate easily and effectively;
- the Commission had analysed data input from questionnaires reasonably, and presented transparent and comprehensive information on the consultation work and its outcome.

The ECA reviewed twenty-six public consultations carried out by the Commission in the years 2016–2018. They were dedicated, among other, to the following areas:

- agriculture (Modernising and Simplifying the Common Agricultural Policy);
- education (Programme „Erasmus+", Key Competences for Lifelong Learning);
- crime (EU Drugs Strategy, Prevention of and Fight Against Crime, Combatting Fraud and Counterfeiting on Non-Cash Means of Payment);
- fight against corruption (mandatory Transparency Register);
- migration (tackling migrant smuggling, support for refugees);
- transportation (Liability of Carriers of Passengers by Sea in the Event of Accidents, EU Air Safety List);
- social issues (promoting social inclusion and shared values through learning);
- EU citizens' rights (European citizens' initiative);
- summertime.

The ECA's auditors:

- analysed the public consultations framework adopted by the Commission, the documents related to stakeholders engagement, and the outcomes of the audited consultations;
- interviewed employees of the Directorates-General that organised the audited consultations and gathered information at other Directorates-General, and other EU institutions and bodies;
- in order to get a better understanding of the consultations framework in the

[9] *Fostering trust through independent audit – The European Court of Auditors' Strategy for 2018-2020*, 10 October 2017, <https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/STRATEGY2018-2020/STRATEGY2018-2020_EN.PDF.pdf> (accessed 21 February 2020); *Strategy*, <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/Strategy.aspx> (accessed 21 February 2020).

international context – they had audit missions to Member States (Estonia and Germany) and at OECD;
• conducted a survey among 16 007 citizens who had participated in the audited consultations. 2 224 responses were received, which were later analysed and used to complement the Court's own findings. The participants ranked their level of satisfaction with each of the phases of the consultation process and their level of agreement with the Commission´s general statements; they also provided with their views and suggestions on the public consultation process. A wide selection of responses was included in the audit report;
• had consultations with experts, which enhanced the analysis process and facilitated focusing on the areas where improvements could be introduced to the Commission's works.

The Court's audit criteria drew on the Commission's own Better Regulation guidelines and toolbox and the OECD Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making and recommendations on regulatory policy[10].

Audit Recommendations

The Court found that both the performance of the sample of the Commission's public consultations and the participants' perception thereof were satisfactory overall. The Court concluded that the Commission's framework for public consultations was of a high standard, however, the outreach activities needed improvement.

The audit identified further areas for improvement in the public consultation process: the focus on monitoring and assessment; the content of and publicity for the Commission's public consultation strategies; outreach activities; the criteria for categorising initiatives; the languages in which the consultation documents are available; the quality of questionnaires; data processing and security; and feedback for respondents about the outcome of the consultations.

The Court recommended that the Commission should: better monitor the public consultations; improve public consultation strategies; translate key consultation documents for priority initiatives and initiatives of broad public interest into all official languages; prepare general questionnaires for the public and specific questions for specialists; apply high standards of data processing and security; and provide participants with timely feedback on the outcome of consultations[11].

Commission's Response

The Commission gave a detailed response to the audit report and fully approved all (with one exception) recommendations of the Court.

---

[10] *OECD Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making*; Expert meeting on "Building an open and innovative government for better policies and service delivery", Paris, 8-9 June 2010; <http://www.oecd.org/gov/46560128.pdf>; *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, The OECD Regulatory Policy Committee, 2012; <https://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf> (accessed 7 April 2020).

[11] *Special Report* No 14, 2019…, pp. 4-5.

With regard to the recommendation on the languages used during consultations, the Commission partially approved the Court's advice, and declared that it already translated questionnaires of public consultations for major initiatives and consultation webpages into all EU languages. However, the translation into all official languages of key consultation documents for all priority initiatives and initiatives of broad public interest would pose a considerable pressure on Commission's resources, would not meet the principle of economy and would further delay the policy making process. When proportionate or relevant, the Commission could consider translating other accompanying documents[12].

Commentary on Selected Issues of the Audit Proceedings

The Court's audit discussed in this article allows for presenting the experience that may be of interest to other SAIs, and for facilitating reflection on good practices in auditing. The starting point here is the international guidance on public audit.

International Guidance on Public Audit

INTOSAI has elaborated a system of guidance on the audit proceedings and methods for Supreme Audit Institutions[13], which since 2016 has been referred to as the *Framework of Professional Pronouncements*. It comprises four types of pronouncements:

- INTOSAI-P are pronouncements that define the role and functions of SAIs (e.g. *The Lima Declaration* – INTOSAI-P 1), and explain the principles of SAIs' activity and their role in the society (e.g. *Principles of Transparency and Accountability* – INTOSAI-P 20) (these documents were previously included in the ISSAI framework);

[12] The Commission's response is annexed to the Court's *Special Report* No 14, 2019…, pp. 72-81.

[13] Works on the system (framework) of the audit proceedings and methods for SAIs started more than 50 years ago, and have not been completed, although there has been a significant progress over the last 15 years. The works to date can be grouped into four main stages:
1) defining the fundamental principles of public auditing – on the basis of the conclusions and recommendations of the previous congresses – IX INTOSAI Congress (1977) adopted "The Lima Declaration of Guidance on Auditing Precepts";
2) setting public auditing recommendations – in 1984 the INTOSAI Governing Board established the Professional Standards Committee that elaborated "INTOSAI Auditing Standards" (the initial version adopted by XIII Congress in 1989, the final version – by XVII Congress in 2001). The document defined the basic precepts of auditing, general standards of auditing, technical standards and reporting standards for public finance audit. It was decided that "Standards" were a consensus of SAIs' best practices. Although in the title the term "standards" was used, it was more about "guidance", as the decision whether to apply them or not lay with the individual SAIs themselves;
3) systematising public audit guidance – XVII INTOSAI Congress (2004) decided to develop detailed standards and guidance for the public sector, which would take into account the experience of the private sector. The existing documents were selected and classified, and new once were elaborated (ca. 90 in total); they were approved by the subsequent Congresses (2007, 2010, 2013, 2016). The documents were classified as International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI) (further grouped at for levels of regulation) and INTOSAI Guidance for Good Governance (INTOSAI GOV);
4) the current concept of the system – INTOSAI Framework of Professional Pronouncements – was approved by XXII (2016) and XXIII (2019) Congresses; works are still in progress.

• International Standards of Supreme Audit Institutions (*ISSAIs*);
• INTOSAI Guidance (*GUIDs*);
• (in the future) Competency Standards (*COMPs*)[14].

In the literature and SAIs' documents, a term of "international auditing standards" is sometimes used. As a result, a difference is blurred between the audits of the private sector, where the International Standards on Auditing (*ISAs*), issued by the International Federation of Accountants (*IFAC*), are mandatory, and the audits of the public sector, where there are no binding international standards, and SAIs operate on the basis of the national legislations, or set standards of their own. That is why I suggest using – with regard to Supreme Audit Institutions – the term "international guidance on public audit".

A Multiannual Audit Strategy

In accordance with the international guidance:
Auditors should select audit topics through the SAI's strategic planning process by analysing potential topics and conducting research to identify risks and problems. Normally a SAI's strategy covers several years: taking into consideration the dynamics of the public sector and changing priorities, it is hardly feasible to plan performance audits a couple of years in advance – that is why many SAIs tend to develop annual audit plans on the basis of both the multiannual strategy and a risk assessment conducted every year[15].

The ECA plans its development and sets its audit priorities in the form of multiannual strategies. The first strategies covered the years 2009–2012[16] and 2013–2017. The current strategy has been elaborated for the years 2018–2020, and its main assumption is to gain trust in the European Union through independent audits and by indicating which of the EU's measures work well, and which are ineffective. The strategic goals of the Court comprise:
• improve the added value of the Statement of Assurance in the context of today's EU financial management;
• increase focus on the performance aspects of EU action;
• get clear messages across to the Court's audiences;
• gear the Court towards its products[17].

[14] The concept and structure of the system can be found at the website dedicated to the "INTOSAI Framework of Professional Pronouncements", <https://www.issai.org/> (accessed 14 April 2020).
[15] *ISSAI 300 Performance Audit Principles*, INTOSAI, 2019, p. 25; <https://www.issai.org/professional-pronouncements/?n=300-399> (accessed 11 May 2020); *ISSAI 3000 Performance Audit Standard*, INTOSAI, 2019, pp. 23-24; <https://www.issai.org/pronouncements/issai-3000-performance-audit-standard> (accessed 8 February 2020); *GUID 3920 The Performance Auditing Process*, INTOSAI, 2019, p. 7; <https://www.issai.org/pronouncements/guid-3920-the-performance-auditing-process> (accessed 8 February 2020).
[16] The link between the Court's audit topics and the 2009-2012 Strategy was emphasised by the then President of the ECA during his lecture delivered at NIK: V. M. da Silva Caldeira: "Kontrola wykonania zadań prowadzona przez Europejski Trybunał Obrachunkowy (Performance Audits of the European Court of Auditors"), published in *Kontrola Państwowa* 4/2009.
[17] *Fostering trust*…, op.cit. (see footnote 9).

The current strategy identifies the perceived distance between citizens and European Union institutions as a threat for the EU. It was the reason for conducting the audit discussed in this article: the Court focused on public consultations because citizen engagement in the public consultation process is a key to fostering trust in the EU and achieving high-quality legislation.

The mechanism of strategic planning has been introduced by more and more SAIs. The process began in 1980s (Australia – 1985, Portugal – 1991, Brazil, the United States – 1995, the Netherlands – 1999), at present such plans are developed also by the SAIs of, among other, Belgium, Denmark, Estonia, Germany, Latvia, Lithuania, Slovenia, South Africa, Spain, and the United Kingdom[18] – these are institutions of various mandates, procedures and audit types. The strategic documents consider new trends in the state's operations and set the resulting assumptions on the directions of SAIs' work, audit standards, cooperation with stakeholders, human resources and internal organisation and management. Strategic plans are usually adopted for three or four years, but they also happen to cover longer periods of time (Belgium, the Netherlands – five years, the United States – six, Brazil, Estonia, Slovenia – seven, Austria – eleven). The contents and formats of the plans vary, too: they are usually general and set directions, although some of them are more detailed and set specific tasks. They are most often up to twenty pages long, although some happen to be longer, e.g. in the United Kingdom – 39 pages, in the United States – 68 pages, and in Brazil – 75 pages.

SAO of Poland

The Supreme Audit Office of Poland adopted the "Strategy of the Supreme Audit Office – Mission and Vision" in July 2002, which defined, in a general manner, the goals and tasks of the Office and the ways of their implementation, with no direct connection to annual audit plans.

Non-routine Audit Topics

In accordance with the international guidance:
In general, public-sector audits can be categorised into one or more of three main types: audits of financial statements, audits of compliance with authorities and performance audits[19]. Performance auditing examines whether decisions by the legislature or the executive are efficiently and effectively prepared and implemented, and whether taxpayers or citizens have received value for money. It does not question the intentions and decisions of the legislature, depending on the SAI´s mandate, but examines whether any shortcomings

[18] The names of these documents vary, e.g. 'strategy' (Estonia, Finland, Malta, the Netherlands, the UK), 'strategic intentions' (New Zealand), 'strategic plan' (Portugal, Spain, the USA), 'strategic plan and budget' (South Africa).

[19] *ISSAI 100 Fundamental Principles of Public-Sector Auditing*, INTOSAI, 2019, p. 11; <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-100-Fundamental-Principles-of-Public-Sector-Auditing.pdf> (accessed 11 May 2020).

of the laws and regulations or their implementation have prevented the specified audit objectives from being achieved[20].

The Court's audit discussed here was a performance audit[21].

In performance auditing, unlike in financial audits, a Supreme Audit Institution is usually free to select topics. However, when making their choices, SAIs should be aware that the number of potentially important issues is significant, while the resources are limited; besides not all topics lie within the competence of the SAI, and not all of them can be audited with the use of the methods that the SAI has at its disposal. Performance audits are especially important in the case of issues related to economy, efficiency and effectiveness, and social trust in the auditees. It is vital to audit, though, mostly the areas that have not been audited yet, since the newly gained knowledge makes an added value[22].

The European Court of Auditors' performance audits address the quality of the EU's revenue and spending, and whether the principles of sound financial management have been applied. They involve an examination of programmes, operations, management systems and procedures of bodies and institutions that manage the EU funds, so as to assess whether economy, efficiency and effectiveness in the use of those resources are achieved. The ECA's performance audits cover a wide range of topics with a particular focus on issues related to growth and jobs, European added value, management of public finances, the environment and climate.

Performance audits require that different aspects of the public intervention process are evaluated, including inputs (financial, human, material, organisational, or regulatory means needed for the programme implementation), outputs (deliverables of the programme), results (immediate effects of the programme on its direct addressees or recipients), and impacts (long-term changes in the society that are attributable to the EU's action)[23]. "We select and design these audit tasks by considering the risks to performance or compliance and the level of income or spending involved as well as political and public interest"[24]. When audit topics are selected, numerous factors are taken into consideration (e.g. level of interest of citizens and other stakeholders), while the volume of budget spending is only one of them, and certainly not the most important one.

---

[20] *ISSAI 3000*..., p. 11. See also V. Put and R. Turksema: *Selection of topics* [in:] *Performance Auditing. Contributing to Accountability in Democratic Government*, ed. by J. Lonsdale, P. Wilkins, T. Ling, Cheltenham 2011.

[21] *Special Report* No 14, 2019..., p. 93 (see footnote 2).

[22] *ISSAI 3000*..., pp. 23-24; *GUID 3910 Central Concepts for Performance Auditing*, INTOSAI, 2019, pp. 12-13, 31-33; <https://www.issai.org/pronouncements/guid-3910-central-concepts-for-performance-auditing> (accessed 8 February 2020); *GUID 3920*..., pp. 6-10.

[23] Based on information from the ECA website: *Audit Methodology. Performance audits*; <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/AuditMethodology.aspx> (accessed 11 May 2020).

[24] *2018 Activity Report*, European Court of Auditors, 2019; <https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/AAR18/AAR18_EN.pdf> (accessed 16 May 2020).

The Court's audit discussed here was related to the operations of the Commission, the topic of the audit was not routine, though: public consultations may have financial consequences, but – in the first place – they have an impact on the manner of political decision-making[25].

Many topics in performance auditing are politically sensitive because they may relate to the performance of public programmes prioritised by the government. In such situations SAIs need to be cautious so as not to exceed their mandates. However, audits of activities that are related to politics and may affect political decisions – have been conducted for a long time. Below I have presented some examples.

Activities of Political Parties and Voting Acts

Some Supreme Audit Institutions, which are authorised to audit financing of political parties, evaluate the issues related to voting, next to compliance of the subsidies and resulting correctness of financial transfers. For instance, the State Comptroller of Israel observed the discrepancies between the justification (intention) and the wording of the voting acts, and indicated the need to eliminate gaps: the act on political parties financing of 1973 reduced the amount of payments from citizens, and introduced the ban on financing electoral campaigns by legal persons, yet it did not define the method for verification; in the report to the parliament, the State Comptroller recalled several cases of those limits and bans being circumvented, and proposed legislative changes; in another report expressed a critical opinion about the parliament that retroactively increased the amount of allowed payments[26].

The United States of America Government Accountability Office (GAO)[27] examined the issues related to the voter registration. GAO analysed why the turnout was lower than in other democratic states, and why it had been decreasing in subsequent elections from 1960 to 1990, as well as what types of voting procedures and information campaigns could make it higher. The report comprised proposals for regulations to be considered by the Congress if there was the will to change the legislation[28].

The ECA's audit discussed in this article, related to public consultations conducted by the Commission, is also connected with this area.

---

[25] I have not come across information about any other Supreme Audit Institution that would audit public consultations at the central level. The Supreme Audit Office of Poland has conducted audits of public consultations at the local level.

[26] I. Sharkansky: *Expanding the Frontiers of State Audit: Israel's Auditor as Critic of Political Morals* [in:] *Studies in State Audit*, ed, by A. Friedberg, B. Geist, N. Mizrahi, I. Sharkansky, Jerusalem 1995, p. 97.

[27] For many years the SAI of the USA was named *General Accounting Office*. In accordance with the *GAO Human Capital Reform Act of 2004*, a new name was announced in July 2004 – *Government Accountability Office*, which better denotes the subject and scope of the Office's activities, whereas the abbreviated version (GAO) remained the same. For the reasons of the change see: D. W. Walker: *GAO Answers the Question: What's in a Name*?; <https://www.gao.gov/cg/2004/rollcall07192004.pdf> (accessed 9 February 2020).

[28] *Voting: Some Procedural Changes and Informational Activities Could Increase Turnout*; General Accounting Office, November 1990; <https://www.gao.gov/assets/150/149827.pdf> (accessed 9 February 2020).

Ethics in Public Administration

Some Supreme Audit Institutions evaluate the ethical framework of public administration bodies' operations. For example, the Auditor General of Canada examined the preparedness and proceedings for conflict of interest situations, focusing on the ministries where cases of conflicts of interest were detected in previous audits[29].

The European Court of Auditors conducted an audit of the ethical frameworks established by the European Parliament, the Council of the European Union, the European Council and the Commission[30].

Transparency and Integrity

Several Supreme Audit Institutions evaluate the internal aspects of the operations of offices that support the highest state bodies, which in the past were treated as discretionary rights of those bodies, and consequently – were not audited. For example, GAO analysed the recruitment of staff of the Executive Office of the President of the United States[31], and assessed, among other, the legality of retroactive appointments and pay adjustments, and whether the obligation to publicise the data on the assets was fulfilled[32]. GAO also audited the use of government aircraft by the Attorney General and the Director of the Federal Bureau of Investigation (FBI), analysing, for example: the number of journeys, the principles of using the aircraft, and the activities that should be taken by the Department of Justice to ensure better management of the aircraft[33].

The State Comptroller of Israel delivered a critical opinion on the cases of nominating unqualified persons for top positions at an agency subordinate to the Minister of Housing and Construction[34].

The State Comptroller of Israel, apart from audits based on the criteria of legality, economy, efficiency and compliance with good governance principles, conducts audits from the perspective of *moral integrity*. On this basis, the State Comptroller many times informed the parliament on public bodies concluding contracts for goods or services for political reasons, or to the

---

[29] *2010 Fall Report of the Auditor General of Canada*; Chapter 4—Managing Conflict of Interest; <http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_201010_04_e_34287.html#hd3e> (accessed 29 February 2020).

[30] *Special Report No 13, 2019 „The ethical frameworks of the audited EU institutions: scope for improvement"*; <https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_13/SR_ethical_frameworks_EN.pdf> (accessed 8 February 2020).

[31] The Executive Office of the President of the United States is a group of agencies at the center of the executive branch of the United States federal government. The Office supports the work of the President. It consists of several offices and agencies, such as the White House Office, the National Security Council, and the Office of Management and Budget. There are about 4,000 positions in the Executive Office of the President.

[32] *Personnel Practices: Retroactive Appointments and Pay Adjustments in the Executive Office of the President*; General Accounting Office, September 1993; <https://www.gao.gov/assets/220/218521.pdf> (accessed 9 February 2020).

[33] *Government Civilian Aircraft: Use of Government Aircraft by the Attorney General and FBI Director; General Accounting Office*, June 1990; <https://www.gao.gov/assets/150/149262.pdf> (accessed 9 February 2020).

[34] I. Sharkansky, *ibidem*.

benefit of family or friends, using their positions for personal gains, and other cases of ethical value breaches[35].

SAO of Poland

On the basis of the Constitution of Poland and the Act[36], the Supreme Audit Office (NIK) has a broad mandate: it is authorised to audit the state budget execution, but also to audit the implementation of acts and other legal regulations regarding the management and the financial, organisational and administrative activities; besides NIK submits to the Sejm (Lower House of the Polish Parliament) the opinion on the vote of discharge for the Council of Ministers, as well as recommendations on particular problems to be considered by the Sejm in relation to the activity of authorities performing public tasks, follow-up analysis of how audit conclusions concerning the making or application of legislation have been used, and statements containing charges concerning activities of the ministers and other top managers, resulting from audits. Some audits of NIK are then related to the issues that are connected with politics, and may have an impact on political decisions.

Informing the Public about Planned Audits or Audits in Progress

In accordance with the international guidance:
Supreme Audit Institutions should inform the public about their activities, especially by publicising their audit reports. Their work processes, activities and products should be transparent. Consistent with their mandates and governing legal frameworks, information about SAIs should be readily accessible and pertinent[37].

The European Court of Auditors provides information about the audits whose findings will be presented in the following year, and sometimes it makes their detailed concepts accessible.

For over a dozen of years, the ECA annually publishes a list and brief descriptions of the audits that have been commenced (or will commence soon), the reports on which are to be published in the following year. This practice has evolved gradually: at the beginning, the list of audits was published after the presentation to the European Parliament Committee on Budgetary Control, that is during the first months of the year they concerned[38]; starting from

[35] I. Sharkansky, *ibidem*.; *A List of Reports (all in Hebrew) issued by the State Comptroller of Israel concerning infringements of moral integrity 1953-1988 compiled by Edna Amir, Librarian, State Comptroller's Office* [in:] *Studies in State Audit*, pp. 151-158.

[36] Article 6 (2) of the Act of 23 December 1994 on the Supreme Audit Office (consolidated text: Dziennik Ustaw (Journal of Laws) of 2019, item 489, with amendments). For the English version of the Act access: https://www.nik.gov.pl/plik/id,2759.pdf.

[37] *INTOSAI-P 1 The Lima Declaration,* 2019, p. 6; <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/INTOSAI-P-1-The-Lima-Declaration.pdf> (accessed 16 May 2020); *INTOSAI-P 20 Principles of Transparency and Accountability*, 2019, p. 4; <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/INTOSAI-P-20-Principles-of-Transparency-and-Accountability.pdf> (accessed 16 May 2020).

[38] The plan was most often published in February, but the plan for 2007 was announced on 22 May 2007; <https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/BrowsePublications.aspx?k=Work%20Programme%20for%202007&ty=&y=&top> (accessed 8 March 2020).

the plan for 2017, the planned audits have been published in the autumn of the preceding year[39]. Originally, they were available in English, French and German; starting from the plan for 2019 – they have been announced in 23 EU languages. It is worth appreciating their graphic layout and accessible presentation, as well as wide distribution of press information – which proves that one of the objectives of presenting the plan to the public is to have citizens informed.

The Court's audit discussed in this article was announced in the work plan for 2019 as "Public participation in EU law making", while its objective was defined as follows: "to assess whether the Commission's public consultations are effective. We will focus on the design and implementation of the Commission's framework on public consultations" [40].

The other form of informing about the Court's audits in advance is by publishing briefs called "Audit preview"[41]. It is a new practice, introduced in mid-2017, consisting in informing about a recently started audit – on the basis of the data on EU programmes and policies resulting from preparatory works. The scope of these pieces of information can be illustrated with the example of the audit discussed here dedicated to public consultations: the "Audit preview" contains eight pages with infographics presenting: 1) the EU's approach to law making, 2) the Commission's 2015 better regulation agenda, 3) public consultation in EU law making, 4) roles and responsibilities for public consultations, 5) main issues identified when preparing the audit[42]. "Audit previews" are published in English, and the accompanying press information – in 23 EU languages.

Many Supreme Audit Institutions (not all of them, though) publish annual work plans (e.g. Australia, Bulgaria, Croatia, Czechia, Hungary, Lithuania, Romania, Spain, Sweden), therefore the Court's announcing of annual programmes refers to the practices of other SAIs. While "Audit previews" add to the international practice, since few SAIs publish information about audits that have not been completed yet, among others:

• The Australian National Audit Office informs about the progress of performance audits (the data is systematically updated). This information covers the title and objective of the audit, main audit questions, the type of the audited activity (e.g. awarding of grants), the sector of public administration concerned, the list of auditees, the planned date of report publication (year and month)[43].

---

[39] The work programme for 2020 was announced on 16 October 2019; https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/DocItem.aspx?did=51725 (accessed 8 March 2020).

[40] *2019 Work Programme. European Court of Auditors*, p. 8; <https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/WP2019/WP2019_EN.pdf> (accessed 16 May 2020).

[41] Originally, these were referred to as "Background papers".

[42] *Consulting the public when preparing EU law. Background paper*, May 2018; <https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/DocItem.aspx?did=46041> (accessed 8 March 2020).

[43] *Performance audits: in progress*; <https://www.anao.gov.au/work-program/in-progress> (accessed 14 March 2020 – there was information about 40 audits on that day).

• The UK National Audit Office informs about the works on performance audits. The information comprises the title, objective and justification for the audit, the main audit questions, the data about the previous audits in the area, the sector of public administration concerned, the names of the director and manager of the audit team, the planned date of report publication (year and season, e.g. summer 2020)[44].
• The Slovenian Court of Audit provides information on the progress of audits included in the annual plan (information is available once the decision on launching the audit has been issued). In addition to the title and objective of the audit, the information comprises the audited period, the list of auditees, the date of launching the audit, the current stage of audit proceedings[45].
• The National Audit Office of Estonia informs about the progress of the audits included in the annual plan. The information is made up of the title and objective of the audit, the list of the ministries respective in the area (sometimes a separate list of auditees), the names of the director and members of the audit team, the planed and actual audit start date (year and its respective half), and the planned date for audit completion (year and its respective half)[46].

SAO of Poland

Since 2007, the Supreme Audit Office of Poland publishes (usually in December) the detailed audit plan for the following year. Over the last years, this information has comprised: the topic of the audit and the question that defines the main audit objective, the type of audit (financial, compliance, performance), the dates when the audit will be conducted as well as the dates of the development and approval of the pronouncement on audit results (year and quarter), and the department of NIK responsible for this audit[47].

Giving Citizens an Opportunity to Contribute to Audits

In accordance with the international guidance:
SAIs manage their operations economically, efficiently, effectively and in accordance with laws and regulations and report publicly on these matters. A number of SAIs use external feedback such as website consultations, stakeholders satisfaction surveys, media coverage[48].

The European Court of Auditors allows citizens and other interested parties to submit their information and comments. The standard wording of such an invitation

[44] *Work in progress*, <https://www.nao.org.uk/work-in-progress> (accessed 14 March 2020 – there was information about 19 audits on that day).
[45] *Audits in progress*; <http://www.rs-rs.si/en/audits-auditing/audits-in-progress/> (accessed 12 March 2020 – there was information about 87 audits on that day).
[46] *Audit plan*; <https://www.riigikontroll.ee/Auditeeritavaile/Audititeplaan/tabid/120/language/en-US/Default.aspx> (accessed 16 March 2020).
[47] NIK audit plans are available (in Polish) from the NIK website: <https://www.nik.gov.pl/kontrole/plan-pracy-nik/> (accessed 4 April 2020).
[48] *GUID 9040 Good Practices Related to SAI Transparency*, 2019, p. 11-12; <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/GUID-9040-Good-Practices-Related-to-SAI-Transparency.pdf> (accessed 16 May 2020).

reads: "If you wish to contact the audit team, you may do so at the following email address (…)". Information about such an opportunity is included in the "Audit preview" (discussed above), it is also sometimes available from the ECA website[49].

Also some other Supreme Audit Institutions provide citizens (and other interested parties) with an opportunity to send information and comments that may be used during the audit:

• The Australian National Audit Office, during every performance audit, invites citizens to "Contribute to this audit". Comments and opinions can be sent in the specific period, which is usually 2-3 months, sometimes longer. The invitation is very detailed, and explains the role of the SAI: "The ANAO welcomes members of the public contributing information for consideration when conducting performance audits. Performance audits involve the independent and objective assessment of the administration of an entity or body's programs, policies, projects or activities. They also examine how well administrative support systems operate. The ANAO does not have a role in commenting on the merits of government policy but focuses on assessing the efficient and effective implementation of government programs, including the achievement of their intended benefits. The audit you have selected is currently collecting audit evidence and is seeking input from members of the public. We particularly value information that deals with significant matters or insights into the administration of the subject of this audit. Information can be submitted either by uploading a file, or by entering your information into the comments box below. While your contribution will be considered, and handled with care, you will not automatically receive feedback about your contribution. However, if you provide your contact details, you may be contacted regarding your contribution. Please note that contributions are intermittently monitored. We aim to consider all contributions within 14 days of receipt"[50].

• The UK National Audit Office, during some performance audits (about a quarter of them) informs citizens and other interested parties about an option to send data (evidence), usually with the use of the following invitation: "If you would like to provide evidence for our study, please email the study team on enquiries@nao.org.uk, putting the study title (…) in the subject line. The team will consider the evidence you provide; however, please note that due to the volume of information we receive we may not be able to respond to you directly"[51].

• Some Supreme Audit Institutions invite citizens and civil society

[49] *Consulting the public*..., p. 1.

[50] *Performance audits: in progress*; <https://www.anao.gov.au/work-program/in-progress> (accessed 14 March 2020 – there was information about 40 audits, including twelve audits on which comments and opinions could be voiced; in the other cases – the date for their submission expired).

[51] *UK NAO – Work in progress*; <https://www.nao.org.uk/work-in-progress> (accessed 14 March 2020 – there was information about 19 audits, including five on which comments and opinions could be voiced; in the other cases – there was no such a possibility).

organisations to provide information or comments that can be used as part of selected audits. US GAO has been active in obtaining direct citizen involvement for some of its audit work through the use of citizen focus groups and surveys, e.g. in order to study the effects of the recession and financial crisis on older workers in the United States. GAO was seeking assistance in this review from a contractor to organise focus group sessions that will be moderated by GAO staff. The purpose of conducting these sessions was to obtain information about the challenges unemployed older individuals have faced in finding re-employment and the strategies they have used to cope with unemployment. In another example, GAO conducted 10 focus groups in five cities on automobile safety to determine vehicle owners' awareness of recalls, their understanding of defect notification letters, and their willingness to comply with defect notices. GAO also conducted sample surveys of the U.S. adult population and certain subsets when appropriate, e.g. they have included asking adult cell phone users about their satisfaction with wireless phone service, asking U.S. adults about their knowledge of certain financial subjects or to assess the extent of public awareness of climate engineering and what factors may influence citizen perceptions of climate engineering research and development[52].

• Many Supreme Audit Institutions conduct questionnaires (surveys) during audits. As for the Court's audit on performance of public consultations (discussed in this article), a survey among 16 007 citizens has been recalled – these were persons who had participated in the public consultations subject to the audit; similar surveys are conducted for other ECA's audits, too[53].

• The State Audit Office of Latvia (SAO) may involve citizens and the civil society in the audit proceedings by carrying out surveys. For instance, during the audit "Effectiveness of Provision of Assistant's Services Necessary to Persons with Disabilities", a survey was carried out among persons with disabilities and their assistants, related to the conformity of the assistant service to the needs of persons with disabilities. Upon commencing the performance audit "Information Systems in Healthcare" – on the introduction of the e-health system in Latvia – the SAO invited healthcare professionals and pharmacists to provide anonymous opinions on their awareness of the introduction of the system and their readiness to use it in their work. The SAO, in cooperation

[52] GAO paper "Forms of citizen participation in government auditing"; 21st UN/INTOSAI Symposium "Effective practices of cooperation between SAIs and citizens to enhance public accountability" (Vienna, 13 – 15 July 2011); <https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/news_centre/un_int_symp/en/EN_21_Annex_Symp_Seminarbericht.pdf> (accessed 4 April 2020).

[53] The Court elaborated guidelines for surveying: *Guidelines on Audit Interview,* ECA, October 2013; <https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/GUIDELINE_INTERVIEW/ECA-Audit-Interview-Guideline-EN-Oct2013.pdf> (accessed 19 April 2020).

with the company "Latvijas fakti", also conducted a citizens' survey on ensuring public order and on out-of-family healthcare system, its problems, challenges and good practices. During the audit of the financing system of municipal infrastructure, its compliance with the principles of economic use of financial resources, efficiency and sustainability, citizens were invited to report on what they consider to be the most useless objects in their municipalities, e.g. sports facilities, cultural centres, educational institutions, reconstructed road sections, and other where large financial resources had been invested, but whose usefulness and sustainability were questionable.

• The State Audit Office of Lithuania also invites citizens and civil society organisations to provide information or comments that can be used as part of an ongoing audit. When planning performance audits and carrying them out, opinion polls or other surveys can be carried out. The NGOs associated with the audit topic are addressed during the preliminary study, concerning clarification of problems, the relevance of evaluation criteria and problems, or other issues. In some cases, draft audit reports can also be submitted to NGOs.

Citizen Participation in Audit Teams

A special example is to include representatives of civil society organisations in audit teams of the Commission of Audit (Supreme Audit Institution of Philippines, CA): some performance audits are conducted with the participation of citizens (*Citizen Participatory Audits*).

The general procedure is as follows: 1) CA defines the audit topic and the nature and scope of citizens' participation, 2) CA chooses a civil society organisation (or several) and sets the rules for participation, confirmed in a written agreement, 3) team members undergo training together, and elaborate the audit programme, 4) the team gathers information and develops the audit report, in accordance with the CA procedure; potential differences in opinion are decided on by the team – otherwise the CA decides. Since such audits are conducted under the CA chairmanship, they are – despite the mixed composition of audit teams – considered as CA audits. The participation of citizen-auditors is a social work: they are not paid, and receive per diems and reimbursements only.

The main criterion for participatory audits selection is the connection with the needs and interests of citizens, e.g. corruption-prone areas, urgent social needs, expected improvements in life quality, relation of the audit topic with the works of the given civil society organisation. The audits to date were related to, among other, anti-flood constructions, waste management, public healthcare, disaster response systems[54].

[54] For the description of the project, including presentation of audit examples see: M. G. P. Tan: *Citizen Participatory Audit in the Philippines – Pilot Phase I (2012–2014)* Washington 2019; <http://documents.worldbank.org/curated/en/995101557837621617/pdf/Citizen-Participatory-Audit-in-the-Philippines-Pilot-Phase-I-2012-2014.pdf> (accessed 4 April 2020).

SAO of Poland

The Supreme Audit Office of Poland allows citizens to submit information and comments on the audited areas through surveys. In 2018, various types of surveys were conducted during 30 audits; some were addressed to citizens, such as:

- During the audit *Support for competitive winter sports* (P/17/029), a survey was conducted among national team competitors and coaches, related to, among other, the evaluation of sports training and winter sports promotion.
- During the audit *Prevention and treatment of type 2 diabetes* (P/17/057), a survey was conducted among patients suffering from type 2 diabetes who used health services in clinics. There were 661 patients surveyed; the objective was to get to know their level of awareness of diabetes, and the circumstances in which the disease was diagnosed, as well as the course and results of treatment and potential complications.
- During the audit *Healthcare for children and schoolkids* (P/17/058), an online questionnaire was conducted among parents in order to obtain an opinion on how the preventive healthcare for children and schoolkids is performed. The questionnaire was completed by 3 514 persons.
- During the audit *Protection of intimacy and dignity of hospital patients* (P/17/103), a survey was conducted on how hospitals respected patients' right to privacy. In the survey, 1 104 convalescents participated.
- During the audit *Effectiveness of labour market services* (P/18/079), a survey was conducted among unemployed persons. The objective was to obtain their opinion on professional activation on the basis of their experience, to define their preferences as for the forms of activation, as well as to evaluate the usefulness of the available support measures. Responses were provided by 878 persons.
- During the audit *Implementation of tasks regarding consumer protection by the Trading Inspection* (P/17/019), a survey was ordered on the society's opinion on the knowledge and awareness of the consumer's rights. The survey was conducted by the Public Opinion Research Centre Foundation[55].

The above remarks do not exhaust the issue of the relations between SAIs and citizens, which can take various forms. Furthermore, several Supreme Audit Institutions consider relations with citizens and other stakeholders as one of the priorities in their activity. For example in Finland, the National Audit Office's customer feedback is treated as a part of the continuous development of competence and interaction, and a management tool. The goal is to make the audit proceedings more open, fluent and interactive[56]. In some countries, it is connected with

[55] *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2018 r.* (*Activity Report of the Supreme Audit Office of Poland for 2018*), pp. 94-96; <https://www.nik.gov.pl/plik/id,20101.pdf> (accessed 15 March 2020).

[56] *Audit plan 2019–2023. National Audit Office of Finland*, Helsinki 2018, p. 35; <https://www.vtv.fi/app/uploads/2019/04/NAOF-Audit-plan-2019-2023.pdf> (accessed 15 May 2020).

regular (e.g. every four years) consulting with citizens and other stakeholders about the SAIs' work[57].

Final Remark

In accordance with the international guidance:
SAIs must be trustworthy. Their credibility depends on being seen as independent, competent and publicly accountable for their operations. In order to make this possible SAIs need to lead by example. SAIs should encourage knowledge sharing and capacity building in support of the delivery of outputs. SAIs should draw on the work of others[58].

The article presents several elements of the practices of Supreme Audit Institutions. Some of them are applied by many SAIs (e.g. multiannual audit strategies, publication of annual audit plans, auditing non-routine topics), other are rare and, possibly, experimental, as in the case of informing the public about audits in progress, or providing citizens with an opportunity to submit information and comments during audits. Possibly, changes in the works of some SAIs can become new trends that will shape the future image of state auditing.

JACEK MAZUR, Ph.D.
Advisor to the President
of the Polish Supreme Audit Office (NIK),
External Auditor of the European
University Institute

[57] Apart from Finland, an example can be given of the National Audit Office of Denmark (see *De revideredes syn på Rigsrevisionen*, <https://www.rigsrevisionen.dk/om-os/de-revideredes-syn-paa-rigsrevisionen/>; accessed 15 May 2020).

[58] *INTOSAI–P 12 – The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions – making a difference to the lives of citizens*, Chapter „Being a model organisation through leading by example", pp. 12-14; <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/INTOSAI-P-12-The-Value-and-Benefits-of-Supreme-Audit-Institutions-%E2%80%93-making-a-difference-to-the-lives-of-citizens.pdf> (accessed 5 April 2020).

Key words: Supreme Audit Institutions, SAIs, SAI work trends, European Court of Auditors, ECA audit, conducting public consultations

The views expressed in this article are personal, and should not be attributed to the institutions the author is employed in.

Formułowanie ocen przez NIK

Pojęcie uchybienia w praktyce kontrolerskiej

Pięć lat temu NIK utraciła ustawowe upoważnienie do stwierdzania uchybień, jednak kontrolerzy wciąż posługują się tym pojęciem. Nie do końca wiadomo, jaki jest status prawny uchybienia, ponieważ nauka o kontroli nie zajmowała się nim szczegółowo. Analiza różnych kontekstów użycia tego określenia prowadzi do konkluzji, że stanowi ono przejaw dążenia do oceny nieprawidłowości.

LESZEK MURAT

Wstęp[1]

Kontrolujący kształtują obraz podmiotu kontrolowanego, a kontrole wywołują często burzliwe dyskusje, zwłaszcza gdy zostało stwierdzone naruszenie prawa. Wobec tego istotny jest sposób opisywania kontrolowanej działalności, w tym nazywania nieprawidłowości. Od precyzji komunikatu zależy bowiem to, czy ustalenia zostaną właściwie odebrane. Jednym z pojęć, które mogą utrudnić odczytanie intencji kontrolującego, jest „uchybienie". Wątpliwości powstają z tego powodu, że jest ono bliskoznaczne innemu terminowi – „nieprawidłowość", który powszechnie stosuje NIK na podstawie upoważnienia ustawowego. Warto więc ustalić relacje i różnice pomiędzy uchybieniem a nieprawidłowością, co jest celem artykułu.

Uchybienie jako alternatywa dla nieprawidłowości

Do 1995 r. NIK posiadała wyraźne upoważnienie ustawowe do stwierdzania – obok nieprawidłowości – także uchybień. Użyte w ustawie o NIK z 1980 r.[2] wyrażenie

[1] Niektóre zawarte w artykule informacje są chronione tajemnicą kontrolerską; z obowiązku jej zachowania na potrzeby publikacji zostałem zwolniony przez Prezesa NIK 17.1.2019 (nr sprawy BOE-BOI.0172.008.2019).

[2] Art. 22 pkt 1 ustawy z 8.10.1980 o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. nr 22 poz. 82, ze zm.) stanowił, że „przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli, w związku z wykonywaną kontrolą, mają prawo: wydawać kierownikowi jednostki kontrolowanej pisemne zalecenia w sprawie usunięcia stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości". Ustawa obowiązywała do 16.8.1995.

„stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości" wskazuje na rozłączność pomiędzy tymi pojęciami[3], tj. na inny zakres ich desygnatów. Jednakże według słowników oba te słowa odnoszą się do tego samego: odstępstw od stanu pożądanego. Jeśli nieprawidłowość jest niezgodnością z ustalonymi normami[4], to co w takim wypadku nazywać uchybieniem? I odwrotnie, jeśli uchybienie jest wykroczeniem przeciw normom[5], to czym jest nieprawidłowość?

Słowo „nieprawidłowość" odnosi się do całego obszaru niezgodności z wzorcem. „Uchybienie" może natomiast odwoływać się do: zgodności z wzorcem lub indyferencji (tj. postępowania prawnie neutralnego), względnie zaś stanowić synonim lub podtyp nieprawidłowości. Pierwszą możliwość należy wykluczyć, ponieważ uchybienie jest *ex definitione* wykroczeniem przeciwko normom. Podobnie nie sposób odnosić uchybienia do prawnie indyferentnego stanu faktycznego, albowiem nie ma tu zastosowania żadna norma, której przestrzeganie podlega kontroli. Pozostaje jedynie trzecia możliwość. Niemniej i ona nie jest wolna od paradoksów: trudno wytłumaczyć *ratio legis* uchybienia rozumianego jako synonim nieprawidłowości, tj. użycia przez prawodawcę synonimów połączonych spójnikiem „i". Problem został rozwiązany wraz z wejściem w życie ustawy o NIK z 1994 r.[6], w której prawo do stwierdzania uchybienia już nie występuje[7]. Zostało to odczytane przez doktrynę i orzecznictwo NIK jako wygaszenie uprawnienia do stosowania tego pojęcia[8]. Na przykład Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w 2015 r. oddalił złożony w zastrzeżeniu do wystąpienia kontrolnego wniosek o zmianę oceny kontrolowanej jednostki na „pozytywną, mimo stwierdzonych uchybień" powołując się m.in. na to, że w ustawie o NIK nie występuje pojęcie „uchybienia"[9]. Podobnie postąpiło Kolegium NIK w 2016 r. podając uzasadnienie, że ustawa o NIK – „określając zasady dokonywania ocen kontrolowanej działalności (w art. 28 i 53) – nie przewiduje możliwości zakwalifikowania ustalonego stanu faktycznego, który nie jest prawidłowy, jako uchybienia, a tym bardziej jako >uchybienia o niskim znaczeniu<"[10].

---

[3] Spójnik „i" każe traktować zakresy denotacji nazw jako rozłączne. Użycie przez ustawodawcę spójnika „i" nakazuje poszukiwać pomiędzy nieprawidłowością a uchybieniem konkretnych różnic, jako że ich desygnaty są rozłączne. Więcej na temat użycia spójników koniunkcyjnych np. [w]: S. Wronkowska, M. Zieliński: *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Warszawa 1993, s. 148-152.

[4] M. Szymczak (red.): *Słownik języka polskiego*, tom II, Warszawa 1985, s. 351 (definicje słowa „nieprawidłowość" oraz „nieprawidłowy").

[5] M. Szymczak (red.): *Słownik języka polskiego*, tom III, Warszawa 1985, s. 574.

[6] Ustawa z 23.12.1994 o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2019 r. poz. 489, ze zm.).

[7] „Uchybienie" występuje natomiast w innych kontekstach: „uchybienie terminu" (art. 76a ust. 2), „uchybienie godności stanowiska" (art. 97a ust. 1, art. 97b ust. 1).

[8] Zdaniem Rafała Padraka nie istnieje prawne uzasadnienie do przyjmowania podziału stanów niezgodnych ze wzorcem nieprawidłowości i uchybień: R. Padrak: *Postępowanie kontrolne. Komentarz*, Wrocław 2012, s. 193.

[9] Uchwała Komisji Rozstrzygającej NIK z 20.10.2015 (KPK-KPO.443.188.2015), niepublikowana, s. 3-4.

[10] Minister wniósł o zmianę kwalifikacji ww. zdarzenia z nieprawidłowości na uchybienie: uchwała Kolegium NIK z 23.3.2016 (KPK-KPO.000.014.2016), niepublikowana, s. 21.

Uchybienie w literaturze i praktyce kontrolnej

Niemniej problematyka uchybień jest wciąż otwarta. Generalnie, wiele podmiotów kontrolujących posiada kompetencję do stwierdzania uchybień[11], co rodzi pytania o spójność uprawnień instytucji systemu kontroli. Jeśli chodzi o NIK, to pojęcie „uchybienie" jest obecne w praktyce kontrolnej oraz w literaturze o Izbie. Na przykład w „Kontroli Państwowej" w ostatnich 12 latach posługiwało się tym terminem wielu autorów, głównie przy okazji referowania wyników kontroli. Wanda Karpińska-Mizielińska i Tadeusz Smuga pisali o ujawnionych w kontroli „drobnych uchybieniach"[12], Aleksandra Wolska podnosiła kwestię zarówno „poważnych uchybień", jak i uchybień „o nieznacznym stopniu istotności"[13]. Ryszard Szostak używał wyrażeń: „uchybienie o mniejszym znaczeniu", „uchybienie biurokratyczne", a nawet „uchybienie karalne"[14]. Wiesława Szymańska stosowała zwrot „uchybienia formalne"[15], Agnieszka Piwowarczyk informowała zaś o generowaniu „uchybień i błędów"[16]. Prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski utożsamiał nieprawidłowości z uchybieniami[17], podczas gdy Piotr Wasilewski wydawał się używać ich jako nazw odrębnych[18]. Z kolei Rafał Padrak pisał o uchybieniach jako „skutkach zaniedbania"[19].

Zwraca uwagę zdawkowość i różnorodność kontekstu użycia, co wskazuje na to, że „uchybienie" jest pojmowane raczej intuicyjnie. Z lektury nasuwa się wniosek, że waga uchybień jest stopniowalna (od uchybień o nieznacznym stopniu istotności, przez drobne, o mniejszym znaczeniu, aż po uchybienia poważne), ale również, że istnieją uchybienia formalne i nieformalne oraz biurokratyczne i niebiurokratyczne.

Przedstawienie uchybień w powyższy sposób ujawnia potrzebę nawiązania na ten temat dyskursu wewnątrz nauki o kontroli. Dotychczas największą aktywnością wykazał się R. Padrak, który w „Komentarzu do postępowania kontrolnego" z 2012 r. zawarł kilka konkretnych uwag. Oprócz podniesienia kwestii braku prawnego uzasadnienia do przyjmowania podziału

[11] Np. dyrektorzy urzędów morskich (art. 40a ustawy z 18.8.2011 o bezpieczeństwie morskim, Dz.U. z 2019 r. poz. 1452, ze zm.), Państwowy Inspektor Sanitarny (art. 27 ust. 1 ustawy z 14.3.1985 o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Dz.U. z 2019 r. poz. 59), Państwowa Inspekcja Pracy (art. 11 pkt 1 ustawy z 13.4.2007 o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. z 2019 r. poz. 1251).

[12] W. Karpińska-Mizielińska, T. Smuga: *Rola kontroli w ograniczaniu szarej strefy usług turystycznych – spojrzenie przedsiębiorców,* „Kontrola Państwowa" nr 4/2008, s. 40.

[13] A. Wolska: *Ogłaszanie informacji publicznych w województwie podlaskim. Ustalenia Najwyższej Izby Kontroli z 2004 r. a stan obecny*, „Kontrola Państwowa" nr 5/2009, s. 27, 28.

[14] R. Szostak: *Gospodarka finansowa i zamówienia publiczne a kontrola w jednostkach sektora finansów publicznych* „Kontrola Państwowa" nr 6/2010, s. 15-16, 19.

[15] *W. Szymańska: Pobór podatku dochodowego od osób fizycznych,* „Kontrola Państwowa" nr 6/2010, s. 72.

[16] A. Piwowarczyk: *Skutki nieprawidłowości w „małych" zamówieniach w ramach funduszy strukturalnych*, „Kontrola Państwowa" nr 2/2012, s. 111.

[17] K. Kwiatkowski: *Prewencyjna funkcja kontroli Najwyższej Izby Kontroli – wykład inauguracyjny na studiach podyplomowych*, „Kontrola Państwowa" nr 2/2016, s. 8.

[18] P. Wasilewski: *Przestrzeganie praw pacjenta w lecznictwie psychiatrycznym*, „Kontrola Państwowa" nr 3/2013, s. 85.

[19] R. Padrak: *Postępowanie kontrolne NIK. Komentarz,* Wrocław 2012, s. 193.

stanów niezgodnych ze wzorcem na nieprawidłowości i uchybienia, utrzymywał, że taki podział może być niejasny, zwłaszcza że w języku polskim oba słowa mogą być stosowane zamiennie, a ich względny ładunek negatywny zależy od przyjętej konwencji[20]. Argumenty R. Padraka można uznać za istotne, jako że stanowią ważny punkt wyjściowy do dalszych analiz. Nie przesądzają jednak o konieczności wyeliminowania uchybień z obrotu prawnego, istnieją bowiem powody przemawiające za ich stosowaniem, które zostaną omówione w dalszej części artykułu.

Rafał Padrak stwierdził, że rozróżnienie uchybień i nieprawidłowości występowało w praktyce w dokumentach pokontrolnych NIK. Jednak nawet i w czasach współczesnych Izba posługuje się pojęciem „uchybienia". Spośród przeanalizowanych przez autora artykułu 260 wystąpień pokontrolnych z lat 2017–2018, 40 zawierało to słowo, z czego w siedmiu było opisem stwierdzonego przez NIK stanu niezgodnego z wzorcem kontroli (tj. 2,7%)[21]. Niekiedy uchybienia były umiejscowione w wyodrębnionej redakcyjnie sekcji „ustalone nieprawidłowości" (lub odnosiły się do tej sekcji). Na przykład w jednym z wystąpień Izba zakwalifikowała stwierdzoną nieprawidłowość jako uchybienie[22]. W innym, w opisie stanu faktycznego znalazło się zdanie odwołujące do stwierdzonych w kontroli uchybień, choć dalej, w ich szczegółowym opisie, posłużono się jedynie pojęciem „nieprawidłowości"[23].

Najczęściej słowo „uchybienie" stosowane jest przy formułowaniu ocen. Na przykład Delegatura NIK w Rzeszowie negatywnie oceniła niewykonanie pewnych obowiązków zaznaczając, że „pozostałe, stwierdzone w kontroli uchybienia, nie miały istotnego wpływu na realizację zadań w kontrolowanym zakresie"[24]. Podobnie słowem „uchybienie" posłużył się Prezes NIK oceniając Rzecznika Praw Pacjenta[25] oraz Departament Obrony Narodowej w wystąpieniu

[20] R. Padrak: *Postępowanie*…, op. cit., s. 193.

[21] Poza tym w 9 wystąpieniach NIK wzmiankowała o uchybieniach stwierdzonych przez inne organy, np.: wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK we Wrocławiu z grudnia 2017 r. (LWR.410.019.04.2017), s. 10, wystąpienie pokontrolne Wiceprezesa NIK z 3.11.2017 (KIN.410.005.01.2017), s. 15, wystąpienie pokontrolne Wiceprezesa NIK z 20.6.2018 (KAP.411.004.01.2017), s. 30, 32.

[22] NIK opatrzyła komentarzem wyjaśnienia pracownika jednostki kontrolowanej: „Powyższe uchybienia Sekretarz Generalny (…) wyjaśnił (…)": wystąpienie pokontrolne Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego ze stycznia 2018 r. (KNO.410.008.04.2017), s. 16.

[23] [Wystąpiły – przyp. autora] „przypadki postępowań (wskazane w sekcji >Ustalone nieprawidłowości< niniejszego punktu wystąpienia pokontrolnego), w których zasady te nie były należycie respektowane. Stwierdzone uchybienia miały różny zakres i charakter – głównie formalny": wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Lublinie z 10.4.2018 (LLU.410.027.02.2017), s. 5.

[24] „Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła niewykonanie inwentaryzacji zbiorów archeologicznych i niesporządzanie kart ewidencyjnych dla zabytków masowych. Pozostałe, stwierdzone w kontroli uchybienia, nie miały istotnego wpływu na realizację zadań w kontrolowanym zakresie": wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Rzeszowie (LRZ.410.021.02.2017), s. 2.

[25] „Ujawnione w toku kontroli uchybienia nie miały istotnego wpływu na realizację budżetu w tej części i polegały na niewykazaniu w ewidencji księgowej należności Rzecznika w kwocie łącznej 0,45 tys. zł": wystąpienie pokontrolne Prezesa NIK z 28.3.2018 (KZD.410.001.08.2018), s. 3.

do Prezesa Agencji Mienia Wojskowego[26]. Analogiczną konstrukcję można też znaleźć w wystąpieniu Departamentu Administracji Publicznej NIK, tyle że w ocenie cząstkowej[27]. Charakterystyczne jest to, że w tych wystąpieniach stwierdzono niezgodności z prawem opisane w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości"[28].

Co więcej, ze słowem „uchybienie" można spotkać się także w informacjach o wynikach kontroli. Na przykład w „Informacji o przestrzeganiu przepisów prawa wspólnotowego i krajowego w procesie wdrażania systemów zarządzania i kontroli regionalnych programów operacyjnych dla okresu programowania 2007–2013" – „uchybienie" zostało włączone do oceny ogólnej jako opis nieprawidłowości stwierdzonych w poszczególnych wystąpieniach pokontrolnych[29].

Uchybienie jako ocena

Powyżej przytoczone przykłady pokazują, że słowa „uchybienie" używa się nie po to, aby wyróżnić odrębną kategorię niezgodności, ale aby dokonać oceny. Ocena ujawnia określone preferencje aksjologiczne kontrolującego, ponieważ stanowi wyraz pewnego subiektywnego stosunku do rzeczy[30]. Konkretnie zaś „uchybienie" to przejaw dokonania tzw. oceny preferencyjnej, tj. rozstrzygającej porównawczo, że jakiś stan rzeczy jest lepszy od innego[31]. Za jego pomocą kontrolujący wyraża wobec stwierdzonego stanu niezgodności dezaprobatę, jednak mniej surowo, aniżeli zazwyczaj jest oceniana nieprawidłowość. „Uchybienie" wskazuje na to, że kontrolujący z pewnych powodów uznaje ten stan rzeczy za zasługujący na łagodniejsze potraktowanie, tj. określenie go nazwą o mniej negatywnym zabarwieniu, niż „nieprawidłowość". Słowo „nieprawidłowość" nie jest bowiem wolne od zabarwienia emocjonalnego, które sprawia, że samo jego użycie ma charakter wartościujący. Potwierdzeniem tego jest przyjęty w NIK dychotomiczny podział nieprawidłowości na nieprawidłowości zasadnicze i uchybienia, co zostanie omówione w dalszej części artykułu.

Celne wydaje się spostrzeżenie R. Padraka o odmiennym „ciężarze gatunkowym" nieprawidłowości i uchybień[32].

---

[26] „Ujawnione w toku kontroli NIK uchybienia nie miały wpływu na ocenę realizacji planu finansowego Agencji Mienia Wojskowego i dotyczyły głównie kwestii niezależnych od AMW": wystąpienie pokontrolne Departamentu Obrony Narodowej NIK z 17.4.2018 (KON.410.001.04.2018), s. 4.

[27] „Przy zawieraniu umów najmu mieszkań dla pracowników Placówki stwierdzono liczne uchybienia proceduralne": wystąpienie pokontrolne Departamentu Administracji Publicznej NIK z 8.5.2018 (KAP.411.004.05.2017), s. 18.

[28] Osobliwym wyjątkiem jest ocena sformułowana przez Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi NIK, w której zwrócono uwagę na uchybienia w funkcjonowaniu mechanizmu kontroli zarządczej, które z kolei opisano w stanie faktycznym, czyli formalnie uznano za stan zgodny z wzorcem: wystąpienie pokontrolne Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Wsi NIK z 26.3.2018 (KRR.410.001.05.2018), s. 3.

[29] Informacja NIK o wynikach kontroli z lipca 2008 r. (nr ewid. 132/2008/P/08/132/LGD), s. 8-9.

[30] G. Pacewicz: *Wartości i normy jako zdania w logice. Z historii logiki w Polsce*, „Humanistyka i Przyrodoznawstwo" nr 22/2016, s. 301, autor odnosi się do monografii Z. Ziembińskiego: *Logika praktyczna*, Warszawa 2000.

[31] Por. Z. Ziembiński: *Logika*…, op. cit., s. 102.

[32] Według niego nieprawidłowości są o „większym ciężarze gatunkowym", podczas gdy uchybienia to nieprawidłowości mniejszej wagi: *Postępowanie*…, op. cit., s. 193.

Również Bogdan Skwarka zauważył, że nieprawidłowości posiadają różną wagę[33]. Należy podkreślić, że istotnym atrybutem nieprawidłowości jest waga, którą nadaje się przez ocenianie. Najczęściej przez słowo „uchybienie" Izba wskazuje na ograniczone skutki, jakie wywołuje niezgodność stanu faktycznego kontrolowanej działalności. Używanie słowa „uchybienie" w tym kontekście znajduje uznanie orzecznictwa. Kolegium NIK stwierdziło w jednej z uchwał, że jeśli nieprawidłowość ma „istotne skutki", wówczas nie jest uzasadnione uznać ją tylko za „uchybienie"[34]. Kolegium NIK opowiedziało się wobec tego za stopniowaniem skutków, uznając możliwość nazywania uchybieniem także tych odstępstw od stanu pożądanego, które są nieznaczne. Natomiast nieco inaczej do tej kwestii odnoszą się „Podręcznik Kontrolera NIK"[35] i „Standardy Kontroli w Administracji Rządowej z 2017 r."[36], według których „uchybieniem" jest odstępstwo od stanu pożądanego o charakterze wyłącznie formalnym, niepowodujące następstw dla kontrolowanej działalności, zarówno w aspekcie finansowym, jak i wykonania zadań. Jak widzimy, według przytoczonej definicji „uchybienie" ma dwie cechy konstytutywne: formalny charakter, brak następstw. Uchybieniami mogą więc być tylko nieprawidłowości nierodzące skutku. Niezależnie od tych rozbieżności można stwierdzić, że słowo „uchybienie" stanowi przejaw dokonywania przez NIK oceny preferencyjnej polegającej na tym, że dany niezgodny z wzorcem kontroli stan rzeczy jest mniej nieaprobowany (jako mniejszej wagi) od stanu, który nazywa się po prostu „nieprawidłowością".

Podział nieprawidłowości ze względu na ich wagę

W sensie formalnym wszystkie uchybienia są nieprawidłowościami, ponieważ nazwa „nieprawidłowość" odnosi się do wszelkich przypadków niezgodności pomiędzy ujawnionym stanem faktycznym a dyspozycją normy prawnej. W przypadku wystąpienia jakiegokolwiek „odchylenia od stanu oczekiwanego/pożądanego"[37] NIK została zobowiązana do stwierdzania nieprawidłowości. Innymi słowy, wobec naruszenia normy prawnej, nieprawidłowość stwierdza się niejako automatycznie. „Podręcznik Kontrolera NIK" wyróżnia „nieprawidłowości o charakterze zasadniczym" oraz „nieprawidłowości o charakterze formalnym – uchybienia"[38] – jest to podział

[33] E. Jarzęcka-Siwik, M. Berek, B. Skwarka, Z. Wrona: *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowe*j, Warszawa 2018, s. 217.

[34] „Nie można zgodzić się z oceną Ministra odnoszącą się do wagi kwestionowanej nieprawidłowości. Ma ona zdaniem Kolegium NIK na tyle istotne skutki (błędna wycena środków trwałych), że nie byłoby uzasadnione uznać ją tylko za >uchybienie<": uchwała Kolegium NIK nr 27/2015 z 29.4.2015 (KPK-KPO.000.021.2015), niepublikowana, s. 28

[35] *Podręcznik kontrolera, B.10. Nieprawidłowości, NIK*, 2003 (materiał niepublikowany), s. 4.

[36] Prezes Rady Ministrów, Warszawa 31.8.2017, s. 12, dokument dostępny 14.1.2020 na stronie: <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-kancelarii-prezesa/kontrola-i-nadzor/kontrola/podstawy-prawne/6439,Podstawy-prawne.html>.

[37] Takim stwierdzeniem posługuje się *Podręcznik kontrolera*…, op. cit., s. 6, 8.

[38] *Podręcznik kontrolera*…, op. cit., s. 6.

dychotomiczny. Dowiadujemy się z niego, że nieprawidłowości mogą być „drobne" lub „znaczące"[39]. Zgodnie z logiką tego podziału „uchybienia poważne" należy traktować jako mniej istotne od „drobnych nieprawidłowości" (jeśli chodzi o skutki dla kontrolowanej działalności). Nie istnieją jednak opracowania standaryzujące nieprawidłowości, co utrudnia ich klasyfikację.

Zauważmy też, że „uchybienia biurokratyczne" czy też „omyłki" to kategorie wyróżnione nie tyle ze względu na wagę, co charakter.

Podsumowanie

Uznanie, że „nieprawidłowość" to pojęcie oznaczające niezgodność z normą prawną, wydaje się zamykać kwestię jej charakteru w prawie o kontroli. W obrocie prawnym spotkać można jednak inne określenie odstępstwa od wzorca kontroli – „uchybienie", którego relacja względem nieprawidłowości wymaga szczegółowego opisu. Nie można jej pomijać podczas badań nad naturą nieprawidłowości.

Analiza zbadanych wystąpień pokontrolnych prowadzi do wniosku, że używanie przez NIK pojęcia „uchybienie" jest sposobem oceniania nieprawidłowości. Konkretnie zaś, stanowi ono przejaw wyrażenia wobec stwierdzonych niezgodności dezaprobaty w stopniu mniejszym, aniżeli zazwyczaj jest oceniana nieprawidłowość (już przez samo użycie tego słowa). Waga nieprawidłowości ustalana jest m.in. na podstawie skutków, jakie powoduje niezgodność względem kontrolowanej działalności. Z tego punktu widzenia w NIK wyróżnia się nieprawidłowości zasadnicze i formalne (tj. uchybienia), a te ostatnie mogą się różnić stopniem istotności – przez drobne, o mniejszym znaczeniu, aż po uchybienia poważne. Zachowanie jednolitości oceny stanów nieprawidłowych jest jednak utrudnione z powodu braku opracowań standaryzujących ich kategoryzowanie.

dr **LESZEK MURAT**
Delegatura NIK w Bydgoszczy

[39] „Nie należy poświęcać nadmiernej uwagi uchybieniom i drobnym nieprawidłowościom oraz być zbyt pobłażliwym w stosunku do znaczących nieprawidłowości": *Podręcznik kontrolera*…, op. cit., s. 12.

Słowa kluczowe: nieprawidłowości, uchybienia, ocenianie, kontrola, odstępstwo od wzorca

Opinie wyrażone w tym artykule odzwierciedlają poglądy autora i nie należy ich przypisywać instytucjom, z którymi jest związany.

Bibliografia:

1. E. Jarzęcka-Siwik, M. Berek, B. Skwarka, Z. Wrona: *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowe*j, Wydawnictwo NIK, Warszawa 2018.
2. W. Karpińska-Mizielińska, T. Smuga: *Rola kontroli w ograniczaniu szarej strefy usług turystycznych - spojrzenie przedsiębiorców,* „Kontrola Państwowa" nr 4/2008.
3. K. Kwiatkowski: *Prewencyjna funkcja kontroli Najwyższej Izby Kontroli – wykład inauguracyjny na studiach podyplomowych*, „Kontrola Państwowa" nr 2/2016.
4. Najwyższa Izba Kontroli: *Podręcznik kontrolera, B.10. Nieprawidłowości,* Wydawnictwo NIK, 2003 (materiał niepublikowany).
5. G. Pacewicz: *Wartości i normy jako zdania w logice. Z historii logiki w Polsce*, „Humanistyka i Przyrodoznawstwo" nr 22/2016.
6. R. Padrak: *Postępowanie kontrolne. Komentarz*, Presscom, Wrocław 2012.
7. A. Piwowarczyk: *Skutki nieprawidłowości w „małych" zamówieniach w ramach funduszy strukturalnych*, „Kontrola Państwowa" nr 2/2012.
8. R. Szostak: *Gospodarka finansowa i zamówienia publiczne a kontrola w jednostkach sektora finansów publicznych* „Kontrola Państwowa" nr 6/2010.
9. M. Szymczak (red.): *Słownik języka polskiego*, tomy II-III, PWN, Warszawa 1985.
10. W. Szymańska: *Pobór podatku dochodowego od osób fizycznych,* „Kontrola Państwowa" nr 6/2010.
11. P. Wasilewski: *Przestrzeganie praw pacjenta*, „Kontrola Państwowa" nr 3/2013.
12. A. Wolska: *Ogłaszanie informacji publicznych w województwie podlaskim. Ustalenia Najwyższej Izby Kontroli z 2004 r. a stan obecny,* „Kontrola Państwowa" nr 5/2009.
13. S. Wronkowska, M. Zieliński: *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych,* Wydanie Urzędu Rady Ministrów, Warszawa 1993.
14. Z. Ziembiński: *Logika praktyczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.

ABSTRACT

The Notion of Negligence in Audit Practice – Formulation of Opinions by NIK

Auditors create a picture of the audited entities, while audits themselves often provoke stormy discussions, especially in cases when a breach of law has been found. That is why it is extremely important how the audited activity has been described by auditors, including the irregularities found. One of the notions that can make it difficult to understand the intention of the auditor is "negligence". Its meaning is close to that of the term "irregularity", which is commonly used by NIK on the basis of the provisions of the law. In his article, the author, making references to the literature and audit practice, has attempted to define the difference between these two notions.

Key words: irregularities, negligence, evaluation, audit, deviation from the standard

Walka z przestępczością i jej skutkami

Odzyskiwanie mienia pochodzącego z przestępstw

MAREK BIEŃKOWSKI

Odzyskiwanie mienia pochodzącego z przestępstw oraz przepadek korzyści uzyskanych przez sprawców stanowi istotny element walki z przestępczością i jej skutkami. Może być narzędziem przynoszącym lepsze efekty, niż np. długoletnia kara pozbawienia wolności[1]. Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że w Polsce nie funkcjonuje spójny, kompleksowy system ujawniania i zabezpieczania takiego mienia, zapewniający sprawne jego odzyskiwanie. Średnie zyski z przestępstw w latach 2014–2018 są oceniane na 340,4 mld zł (ok. 3,6% PKB), podczas gdy wartość zabezpieczonego mienia wyniosła zaledwie 2,7 mld zł (tj. 0,8% szacowanych zysków z przestępczości).

Rozwiązania prawne, zakładające pozbawienie sprawców pewnej kategorii przestępstw majątku oraz źródeł ich finansowania, zostały wyodrębnione z grupy środków karnych i umieszczone w Kodeksie karnym[2] w rozdziale „Przepadek i środki kompensacyjne"[3].

Wprowadzenie i stosowanie skutecznych instrumentów pozbawiania sprawców korzyści z popełnionych czynów zabronionych stanowi istotny mechanizm polityki kryminalnej. Pojawiają się jednak argumenty, że stosowanie niektórych regulacji dotyczących przepadku może prowadzić do naruszenia praw i wolności obywatelskich. Stosowanie tego środka stanowi istotną ingerencję państwa w stan majątku sprawcy. Na kwestię zgodności podstaw stosowania przepadku z konstytucyjnymi zasadami gwarancji prawa własności

[1] J. Brylak: *Znaczenie przepadku korzyści majątkowej w walce z przestępczością zorganizowaną*, „Prokuratura i Prawo", nr 7-8/2010, s. 30.

[2] Ustawa z 6.6.1997 – Kodeks karny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1600, ze zm.).

[3] Do 1.7.2015 przepadek był wymieniany w art. 39 pkt 4 kk jako środek karny. Przepadek i środki kompensacyjne zostały wyodrębnione przepisami ustawy z 20.2.2015 *o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw* (Dz.U. z 2015 poz. 396). W rozdziale tym oprócz przepadku przedmiotów pochodzących z przestępstw umieszczono także środki kompensacyjne w postaci obowiązku naprawienia szkody lub zadośćuczynienia za doznaną krzywdę oraz nawiązki.

oraz domniemania niewinności zwracał uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich[4].

Wyłączenie instytucji przepadku i środków kompensacyjnych z katalogu środków karnych oznacza, że ustawodawca wskazał na ich funkcję naprawczą w przeciwieństwie do dotychczasowego represyjnego charakteru. Według założeń, przepadek ma być traktowany jako środek racjonalnej polityki kryminalnej, którego celem jest naprawienie szkody, odebranie korzyści i zapobieganie przestępstwom, a nie zwiększenie dolegliwości represji karnej[5].

Uwarunkowania organizacyjne i formalne kontroli

Kontrola „Odzyskiwanie mienia pochodzącego z przestępstw" [6] była pierwszą obejmującą powyższą tematykę. Ujęto ją w planie pracy NIK uchwalonym przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli 15 listopada 2017 r., opublikowanym na stronie internetowej Izby. Objęto nią lata 2016–2018 oraz zdarzenia wcześniejsze i późniejsze, jeśli było to niezbędne do dokonania ocen.

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[7], z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1, tj. pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

Użyte w tytule oraz celach kontroli sformułowanie „system odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw" należy rozumieć jako procesy obejmujące: ujawnianie/identyfikację, zabezpieczanie, konfiskatę/przepadek mienia i korzyści pochodzących z działalności przestępczej[8].

Systemowe ujęcie tematu kontroli z jednej strony zapewniało możliwość zbadania kluczowych elementów tego procesu, tj.: strategii (cele, priorytety, plan działania i mierniki jego wykonania), podziału kompetencji i koordynacji działań, także w odniesieniu do współpracy międzynarodowej, budowy kompetencji (doboru kadr i szkoleń) oraz jego finansowania. Z drugiej strony podejście to odpowiadało realnemu schematowi procesu odzyskiwania mienia, w tym podziałowi ról pomiędzy jego uczestników.

---

[4] Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2017, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Informacja%20roczna%20RPO%20za%20rok%202017.pdf>, s. 207, 221-222 (stan na 26.6.2019).

[5] I. Fredrich-Michalska, B. Stachurska-Marcińczak (oprac. red.): *Nowe kodeksy karne – z 1997 r. z uzasadnieniami. Kodeks karny. Kodeks postępowania karnego. Kodeks karny wykonawczy,* Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1997, s. 138.

[6] Artykuł opracowany na podstawie Informacji o wynikach kontroli: *Odzyskiwanie mienia pochodzącego z przestępstw,* nr ewid. 158/2019/P/18/037, Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK., styczeń 2020 r.

[7] Dz.U. z 2019 r. poz. 489.

[8] W przepisach zarówno unijnych, jak i w prawie polskim nie występuje definicja pojęcia odzyskiwania mienia. Treść decyzji 2007/845/WSiS wskazuje, że pojęcie to odnosi się do procesu/systemu (zbioru przepisów, zasad działania i czynności), których efektem ma być pozbawienie sprawców przestępstw korzyści i mienia pochodzącego z przestępstw w wyniku konfiskaty. Termin mienie odzyskane używany jest jednak w przygotowywanych corocznie przez MSWiA raportach o stanie bezpieczeństwa w Polsce oraz dokumentach rządowych, jak wspomniana wyżej Strategia Sprawne Państwo 2020, czy rządowy *Program przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020*.

I tak: Policja, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW), Straż Graniczna (SG), Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA), Żandarmeria Wojskowa (ŻW) i KAS (Krajowa Administracja Skarbowa) ujawniają składniki majątkowe sprawców przestępstw w ramach prowadzonych czynności operacyjno-rozpoznawczych i postępowań przygotowawczych, zgodnie ze swoimi właściwościami.

W sytuacjach wymagających natychmiastowego działania służby te dokonują tymczasowego zajęcia mienia (gdy istnieje obawa jego usunięcia[9]). Następnie, prokuratura na wniosek uprawnionego organu lub z własnej inicjatywy, w ramach postępowania przygotowawczego, stosuje tzw. zabezpieczenie majątkowe (czyli tymczasowy zakaz przekazywania, niszczenia, przetwarzania, przemieszczania mienia lub rozporządzania nim) w celu zapewnienia możliwości wyegzekwowania orzeczenia w zakresie grzywny, środków karnych, przepadku lub środków kompensacyjnych[10].

W końcu sąd na mocy wyroku ostatecznie pozbawia sprawcę korzyści i mienia pochodzącego z działalności przestępczej.

Kontrolę przeprowadzono w ośmiu jednostkach: Ministerstwie Sprawiedliwości (MS), Prokuraturze Krajowej (PK), Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA), Komendzie Głównej Policji (KGP), Centralnym Biurze Śledczym Policji (CBŚP), Komendzie Głównej Straży Granicznej (KGSG), Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym.

Z uwagi na ograniczenia co do charakteru jednostek kontrolowanych, a w szczególności przysługujących uprawnień chroniących ich działalność przed ingerencją innych podmiotów, kontrola NIK nie obejmowała:

- działalności orzeczniczej sądów, z uwagi na konstytucyjną zasadę niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 45 ust. 1 i 178 ust. 1 Konstytucji);
- kwestii prawidłowości stosowania zabezpieczeń majątkowych, co wynikało z przyznanego prokuratorom atrybutu niezależności, wyrażonego w art. 7 ust 1 ustawy – Prawo o Prokuraturze;
- czynności operacyjno-rozpoznawczych jeśli chodzi o sposób identyfikowania mienia pochodzącego z przestępstw, do których NIK nie ma dostępu w związku z odpowiednimi przepisami ustaw regulujących funkcjonowanie Policji, SG, ABW oraz Agencji Wywiadu i CBA.

Główny cel kontroli

Kontrola NIK miała dać odpowiedź na zasadnicze pytanie: czy w kraju funkcjonuje spójny i kompleksowy system ujawniania i zabezpieczania mienia pochodzącego z przestępstw, zapewniający sprawne odzyskiwanie tego mienia, w szczególności:

- Czy instytucje i służby planowały oraz podejmowały działania organizacyjne i prawne mające na celu usprawnienie systemu odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw?

[9] Art. 295 § 1 kpk.
[10] Art. 293 § 2 kpk.

• Czy zasoby właściwych instytucji i służb były adekwatne do zadań związanych z odzyskiwaniem mienia pochodzącego z przestępstw, a realizacja tych zadań skutkowała wzrostem wartości odzyskiwanego mienia?
• Czy działania instytucji publicznych dotyczące współpracy i wymiany informacji, w tym na poziomie UE, przyczyniały się do usprawnienia systemu?
• Czy rządowy „Program przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020" poświęcony odzyskiwaniu mienia pochodzącego z przestępstw jest realizowany prawidłowo i rzetelnie?

Ustalenia kontroli

Brak koordynatora działań na poziomie strategicznym

Należy zaznaczyć, że system odzyskiwania mienia oparty jest na trzech filarach. Tworzą go Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny, wspomagany przez Prokuraturę Krajową i Policję, wraz z innymi organami o uprawnieniach Policji, o których mowa w art. 312 k.p.k, tj. organami: Straży Granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Krajowej Administracji Skarbowej, Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Żandarmerii Wojskowej.

Minister Sprawiedliwości łączy sprawowanie zewnętrznego nadzoru administracyjnego z szerokimi uprawnieniami organizacyjnymi i legislacyjnymi. Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny kreuje politykę karną państwa, w tym odpowiada za przygotowanie propozycji zmian legislacyjnych kluczowych dla funkcjonowania sądownictwa. Na podstawie art. 9a § 2 ustawy z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych[11] Minister sprawuje też zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów. Łącznie, uprawnienia te dają mu szeroki wachlarz narzędzi oddziaływania na funkcjonowanie i efektywność sądów powszechnych, które orzekają o przepadku przedmiotów pochodzących z przestępstwa oraz korzyści majątkowych. Jednocześnie, zgodnie z art. 13 § 1 ustawy – Prawo o prokuraturze, Prokurator Generalny (Minister Sprawiedliwości) osobiście lub za pośrednictwem Prokuratora Krajowego kieruje Prokuraturą, w tym wydaje wiążące wytyczne dla wszystkich organów prowadzących postępowania przygotowawcze. Izba zwróciła więc uwagę, że mimo rozległych kompetencji Minister nie określił roli, jaką ma odgrywać w kształtowaniu polityki karnej oraz nie zajął się koordynacją działań podejmowanych w ramach systemu odzyskiwania mienia.

Ponadto NIK stwierdziła, że resort sprawiedliwości nie dysponował podstawowymi danymi, które pozwalałyby na kształtowanie elementu polityki karnej, jakim jest konfiskata mienia oraz bieżąca ocena skuteczności działań organów dokonujących zajęcia, zabezpieczenia i egzekucji korzyści majątkowych pochodzących z przestępstw. Ocena skuteczności procesu odzyskiwania mienia w głównej mierze może być dokonywana jedynie *ex post*. Ministerstwo Sprawiedliwości gromadziło tylko dane statystyczne na temat liczby

[11] Dz.U. z 2019 r. poz. 52, ze zm.

Ustalenia kontroli NIK

skazanych, wobec których orzeczono przepadek przedmiotów lub korzyści majątkowych, natomiast nie gromadzono danych dotyczących wartości skutecznie wykonanych orzeczeń przepadku, m.in. kwot jakie wpłynęły na rachunki Skarbu Państwa z tytułu przepadku mienia lub zwrotu korzyści majątkowej. W trakcie trwania kontroli NIK zostały podjęte działania w celu rozszerzenia zakresu danych gromadzonych przez MS o te informacje.

Luki w uregulowaniach prawnych

Ramy prawne procesu odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw tworzą w pierwszej kolejności ratyfikowane przez Polskę konwencje, poczynając od „Konwencji o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa", sporządzonej w Strasburgu 8 listopada 1990 r.[12], po „Konwencję Rady Europy o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz finansowaniu terroryzmu", sporządzoną w Warszawie 16 maja 2005 r.[13] Kluczowe znaczenie mają też dyrektywy i decyzje Parlamentu i Rady UE dotyczące tych zagadnień, które wprowadzają obowiązek transpozycji ich postanowień do przepisów krajowych, bezpośrednio wpływając na obowiązujący w Polsce porządek prawny. Należy przede wszystkim wymienić decyzję Rady 2007/845/WSiSW z 6 grudnia 2007 r. dotyczącą współpracy pomiędzy krajowymi biurami ds. odzyskiwania mienia państw członkowskich w dziedzinie wykrywania i identyfikacji korzyści pochodzących z przestępstwa lub innego mienia związanego z przestępstwem. Zobowiązywała ona państwa członkowskie do utworzenia owych biur w celu usprawnienia całego procesu oraz współpracy i wymiany informacji pomiędzy państwami UE na ich temat. Współpraca ta odbywa się na zasadach i warunkach określonych w ustawie z 16 września 2011 r. o wymianie informacji z organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej[14].

Bardzo istotne znaczenie ma także dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/42/UE z 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zabezpieczenia i konfiskaty narzędzi służących do popełnienia przestępstwa i korzyści pochodzących z przestępstwa w Unii Europejskiej, która rozszerzyła zakres wcześniejszych decyzji ramowych. Transpozycja przepisów dyrektywy do polskiego porządku prawnego nastąpiła na podstawie ustawy o konfiskacie mienia z mocą obowiązywania od 27 kwietnia 2017 r. Należy zatem zaznaczyć, że w okresie objętym kontrolą obowiązywały w pewnym zakresie dwa stany prawne.

Zabezpieczenie majątkowe stosowane jest w celu zapewnienia możliwości wykonania przyszłego orzeczenia w zakresie, m.in. kar i środków o charakterze majątkowym. Przy czym, jako że zabezpieczenie majątkowe wkracza w sferę praw obywatelskich – może być stosowane w wypadkach, gdy zachodzi uzasadniona obawa,

[12] Dz.U. z 2003 r. nr 46 poz. 394.
[13] Dz.U. z 2008 r. nr 165 poz. 1028, ze zm.
[14] Dz.U. z 2018 r. poz. 484.

że bez takiego zabezpieczenia wykonanie orzeczenia będzie niemożliwe lub znacznie utrudnione. Możliwość zastosowania zabezpieczenia majątkowego przewidują zarówno przepisy Kodeksu postępowania karnego – od art. 291 do art. 295, jak również przepisy Kodeksu karnego skarbowego – od art. 131 do 132a (a także przez odesłanie z art. 113 k.k. do przepisów Kodeksu postępowania karnego). Regulacje te określają między innymi: podstawy dokonania zabezpieczenia majątkowego; sposób jego wykonania; właściwość organów do wydania postanowienia w przedmiocie zabezpieczenia majątkowego, sposób wydania postanowienia i tryb jego zaskarżenia.

Należy tu zwrócić uwagę na brzmienie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, w którym wyrażono zasadę proporcjonalności w ograniczaniu wolności i praw jednostki. Warto podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny (TK) wydał 6 września 2004 r. orzeczenie, w którym uznał, że zabezpieczenie majątkowe nie narusza art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, albowiem tymczasowa uciążliwość, która spotyka oskarżonego, ma na celu realizację jednego z podstawowych założeń demokratycznego państwa prawnego, a mianowicie wykonalności wyroków sądowych[15].

Ingerencja w prawo własności i inne prawa majątkowe wynikające z ustanowienia na nich zabezpieczenia odpowiada standardom wskazanym w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Jak stwierdził TK, zabezpieczenie jest bowiem przewidziane w ustawie i z całą pewnością nie narusza istoty praw, których dotyczy. Oznacza ono zaledwie czasowe ograniczenie dysponowania własnością czy innym prawem majątkowym. Zagwarantowanie egzekucji wyroków sądowych jest jednak elementarnym warunkiem porządku publicznego w państwie.

Do polskiego porządku prawnego wprowadzono instytucję tzw. konfiskaty rozszerzonej, pozwalającej na zwiększenie zakresu stosowanego zabezpieczenia mienia. Działania te odnosiły się przede wszystkim do implementacji dyrektywy europejskiej.

Jednak do dnia zakończenia kontroli nie uregulowano w prawie krajowym instytucji tzw. konfiskaty *in rem*. Do realizacji pozostawiono również postulaty legislacyjne dotyczące także problemów zidentyfikowanych po przeprowadzonych pod przewodnictwem Prokuratury Krajowej pracach związanych z opracowaniem metodyki zabezpieczeń majątkowych.

Nieposiadanie wiarygodnych danych

W wyniku kontroli stwierdzono, że Minister SWiA – podmiot odpowiedzialny za koordynację rządowego „Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020" nie posiadał miarodajnych wskaźników i danych dotyczących zabezpieczonego i odzyskanego mienia, by zapewnić pełną realizację planowanych zadań.

Wykorzystywane do oceny efektywności jednego z kluczowych Programów dane były:

- nieaktualne,
- nierzetelne – wykazywano różną wartość wskaźników w zależności od źródła danych,

[15] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6.9.2004, sygn. akt SK 10/04, OTK ZU 8A/2004.

Ustalenia kontroli NIK

• fragmentaryczne – ze względu na brak kompleksowego systemu odzyskiwania mienia.

Dla przykładu, Prokuratura Krajowa skuteczność systemu oceniała w sposób niekompleksowy, na podstawie gromadzonych danych dotyczących liczby prowadzonych i zakończonych postępowań, liczby aktów oskarżenia, kwoty zabezpieczeń majątkowych.

W systemie SIP Libra nie były ujmowano m.in. dane o:

• wartości mienia objętego zabezpieczeniem majątkowym określonego w postanowieniach o zabezpieczeniu;

• tymczasowym zajęciu mienia, w wypadku gdy nie wydano decyzji o zabezpieczeniu majątkowym.

Natomiast dane ujęte w systemach informatycznych Prokuratury, Policji i Straży Granicznej były niespójne. W wyniku kontroli stwierdzono m.in.:

• rozbieżność danych co do zastosowanych środków zabezpieczających pomiędzy Policją a Prokuraturą;

• rozbieżność danych wskazywanych przez poszczególne jednostki Prokuratury z danymi ujętymi w SIP Libra;

• konieczność przeprowadzania stałych kwerend w jednostkach Prokuratury, w celu wyjaśnienia rozbieżności.

Kwestie te były podnoszone przez samych prokuratorów w ramach prowadzonych wizytacji, lustracji i innych działań.

W wyniku kontroli przeprowadzonej przez NIK w tym samym czasie i w tych samych jednostkach (kontrola krzyżowa) między PK a KGP i SG stwierdzono, że spośród objętych kontrolą 121 zapisów w systemie SIP Libra tylko osiem zawierało identyczne dane, jak te ujęte w systemach KGP i SG.

Kwoty zabezpieczonego mienia prezentowane przez Prokuraturę Krajową opierały się na danych zgromadzonych w systemie informatycznym SIP Libra2. System ten nie spełniał wymogów stawianych systemom informatycznym, które mają gromadzić niezbędne informacje i wspomagać analizę danych, co potwierdzały prowadzone przez prokuratorów PK analizy, lustracje oraz zainicjowane prace rozwojowe tego systemu. Przykładowo, kwerenda w 11 wydziałach zamiejscowych Departamentu ds. Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji PK wykazała, że w czterech różnica pomiędzy kwotami ujętymi w systemie SIP Libra i pochodzącymi z akt spraw wyniosła co najmniej 59,8 mln zł.

Brak spójnego systemu wymiany informacji

Współpraca kontrolowanych jednostek w ramach systemu odzyskiwania mienia opierała się przede wszystkim na bieżącej wymianie informacji pomiędzy Krajowym Biurem ds. Odzyskiwania Mienia (KBOM) oraz właściwymi jednostkami prokuratury.

Zawarte w 2009 r. porozumienie dotyczące zasad tej współpracy pomiędzy MS, MSWiA i MF, pomimo że nie przystawało do realiów i nie było w znacznej większości stosowane, zostało uchylone dopiero po zakończeniu kontroli NIK.

Współpraca międzynarodowa była prowadzona przez KBOM. Jednak tę bardzo praktyczną platformę wymiany informacji aż w 92% wykorzystywały jedynie jednostki organizacyjne Policji, zaś pozostałe podmioty w znikomym zakresie.

Do czasu zakończenia kontroli nie ukończono prac modyfikacyjnych systemu SIP Libra, w którym wyodrębniono rejestr

zabezpieczeń majątkowych. Nie rozbudowano także Systemu Digitalizacji Akt (SDA) w celu wymiany informacji między Prokuraturą a innymi organami władzy publicznej.

W 2015 r. PK podjęła prace związane ze sfinansowaniem centralnej inwestycji z wykorzystaniem budżetu środków europejskich[16]. W przygotowanej przez PK analizie zwrócono uwagę na kluczowe problemy podczas wymiany informacji z podmiotami zewnętrznymi:

- brak powiązania SDA z systemami zewnętrznymi uniemożliwiał przyjmowanie i przesyłanie przez SDA e-dokumentów w formie elektronicznej od i do organów realizujących zadania związane z prowadzeniem postępowania karnego; wymiana akt sprawy sporządzonych w postaci elektronicznej była możliwa wyłącznie przez fizyczne przekazanie zewnętrznego nośnika danych;
- nieposiadanie wspólnych baz danych i autonomiczność rozwiązań powodowały konieczność wielokrotnego wprowadzania tych samych informacji do systemów;
- brak możliwości przesyłania danych drogą elektroniczną pomiędzy Prokuraturą i organami współpracującymi wymagał ręcznego ich wprowadzania z dokumentów papierowych do systemu Libra-2.5.

W sierpniu 2018 r. PK poinformowała Centrum Projektów Polska Cyfrowa o niemożności wytworzenia produktów i osiągnięcia celów projektu „Zaprojektowanie, przygotowanie, wdrożenie rozbudowy Systemu Digitalizacji Akt" (iSDA) obejmującego m.in. narzędzia pozwalające na gromadzenie i przetwarzanie danych dotyczących zabezpieczeń majątkowych. Przyczyną było odstąpienie 2 sierpnia 2018 r. przez PK od umowy z wykonawcą.

Brak wspólnych definicji

Na sprawność ustanowionego systemu odzyskiwania mienia miał wpływ brak jednolitych pojęć stosowanych w procesie zabezpieczania mienia pochodzącego z przestępstw.

Poszczególne instytucje stosowały własne definicje oraz zasady szacowania i ewidencjonowania wartości zabezpieczonego/odzyskanego mienia:

- mienie odzyskane (Policja i inne służby),
- mienie zabezpieczone (Prokuratura),
- mienie faktycznie zabezpieczone (Prokuratura).

W powszechnych jednostkach prokuratury przyjmowano, że mienie faktycznie zabezpieczone to składniki majątkowe, w stosunku do których dokonano zajęcia zgodnie z przepisami k.p.c. lub ustawie o egzekucji w administracji (po wydaniu postanowienia o zabezpieczeniu majątkowym organy wykonawcze – komornik/naczelnik urzędu skarbowego dokonali skutecznego zajęcia) lub według skutków określonych w art. 293 § 6 k.p.k. (tymczasowe zajęcie mienia, przeszukanie, zatrzymanie lub dobrowolne wydanie) – faktyczną wartość zabezpieczonego mienia stanowią wówczas składniki majątkowe uzyskane w wyniku

[16] Porozumienie nr POPC. 02.01.00-00-0041/15-00 o dofinansowanie projektu *Rozwój Systemu Digitalizacji Akt Postępowań Przygotowawczych (iSDA)* w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020 Oś Priorytetowa nr 2 *E-administracja i otwarty rząd;* Działanie nr 2.1. *Wysoka dostępność i jakość e-usług publicznych* pomiędzy Centrum Projektów Polska Cyfrowa (Instytucja Pośrednicząca) a Prokuraturą Generalną (Beneficjentem) zawarte zostało 3.2.2016.

Ustalenia kontroli NIK

tych czynności. W nomenklaturze używanej przez Policję bądź inne służby stosowano pojęcie „mienie odzyskane". Określenie to nie miało odpowiednika w rejestrach prowadzonych w Prokuraturze i oznaczało mienie, które w danym momencie zostało zabezpieczone jako dowód rzeczowy. Przy czym w toku śledztwa część mienia wstępnie zakwalifikowanego jako dowody rzeczowe może być zmieniona na przedmiot zabezpieczenia majątkowego. Z kolei Straż Graniczna używając sformułowań „wartość mienia zabezpieczonego" oraz „mienie odzyskane" stosuje wykładnię słownikową.

Ponadto, mimo że operowano pojęciami: „przestępczość gospodarcza, poważne przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu, inne przestępstwa o charakterze gospodarczym", to jednak nie miały one odzwierciedlenia w jednoznacznym podziale czynów dotyczących tych kategorii.

Nie określono również typologii pojęć „przestępczość gospodarcza" czy „poważne przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu".

Niejednakowe szacowanie strat

Kontrola napotkała obiektywne trudności w precyzyjnym oszacowaniu dochodów z działalności przestępczej w Polsce, wartości zabezpieczonego mienia oraz wartości odzyskanego mienia.

Szacowanie strat jakie generuje działalność przestępcza jest czynnością stosunkowo trudną z uwagi na brak danych o podmiotach uczestniczących w procesie odzyskiwania mienia.

Wśród zadań przewidzianych do realizacji w ramach wdrażania „Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020" wymieniono zadanie polegające na stworzeniu jednolitych kryteriów i metodyki szacowania stwierdzonych strat poniesionych przez budżet państwa. Nie zrealizowano go do czasu zakończenia czynności kontrolnych.

Stwierdzono brak korelacji wartości zabezpieczeń majątkowych według danych zgromadzonych w SIP Libra w stosunku do danych wykazywanych w sprawozdaniach z działalności powszechnych jednostek organizacyjnych Prokuratury.

Prezentowane przez Prokuraturę dane (m.in. wskazywane przez Ministra Sprawiedliwości w odpowiedziach na interpelacje poselskie) dotyczyły trwających postępowań przygotowawczych, gdzie od 2017 r. odnotowywano wzrost wartości zabezpieczonego mienia w ramach postępowań. Zgodnie z danymi gromadzonymi przez powszechne jednostki organizacyjne Prokuratury w systemie SIP Libra wartość faktycznie zabezpieczonego mienia wyniosła w:

- 2014 r. – 768 507,1 tys. zł,
- 2015 r. – 755 112,6 tys. zł,
- 2016 r. – 613 204,6 tys. zł,
- 2017 r. – 1 430 643,2 tys. zł,
- 2018 r. – 1 103 774,5 tys. zł.

Wartość zabezpieczonego mienia była najwyższa w 2017 r. Liczba osób i spraw[17], w których ustanowiono zabezpieczenie

[17] W 2014 r. zastosowano zabezpieczenie majątkowe wobec 54 747 osób w 58 795 sprawach; w 2015 r. wobec 30 599 osób w 33291 sprawach; w 2016 r, wobec 22 459 osób w 24 934 sprawach; w 2017 r. wobec 40 723 osób w 45 245 sprawach; w 2018 r. wobec 44 166 osób w 39 774 sprawach.

majątkowe najwyższa w 2014 r., jednak wartość faktycznie zabezpieczonego mienia w tym roku była prawie o połowę niższa niż w 2017 r.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiła korelacja wartości zabezpieczeń majątkowych (w tym w odniesieniu do spraw i osób) według danych zgromadzonych w SIP Libra z informacjami wykazywanymi w sprawozdaniach z działalności powszechnych jednostek organizacyjnych Prokuratury w sprawach karnych za lata 2014–2018 (odnoszących się do zakończonych postępowań przygotowawczych).

Na podstawie sprawozdań statystycznych wartość zabezpieczonego mienia w poszczególnych latach wyniosła odpowiednio:

- 2014 r. – 600 793,7 tys. zł (w 51817 sprawach, co do 55 155 osób),
- 2015 r. – 303 509,1 tys. zł (w 28 400 sprawach, co do 30 820 osób),
- 2016 r. – 251 889,9 tys. zł (w 19 434 sprawach, co do 21 109 osób),
- 2017 r. – 474 873,2 tys. zł (w 36 852 sprawach, co do 39 810 osób),
- 2018 r. – 1 049 806,6 tys. zł (w 37 587 sprawach, co do 40 881 osób).

Informacje o skuteczności działań Policji, z powodu fragmentarycznego wykorzystywania danych z różnych i pełniących odmienne funkcje systemów informatycznych były nierzetelne. Komendant Główny Policji oraz komendanci wojewódzcy/Stołeczny upubliczniali, np. na stronie internetowej <www.policja.pl> dane pochodzące z SESPol opisujące wyniki pracy, w szczególności skuteczność działań Policji w zabezpieczaniu mienia pochodzącego z przestępstw i jej dynamikę. Były one rejestrowane w sprawozdawanym roku, niejednokrotnie z postępowań, w których Policja nadal prowadziła czynności (co oznaczało, że wykazane wartości zabezpieczonego mienia mogły ulec zmianie wskutek zmiany zakresu albo upadku zabezpieczenia). Jednocześnie nadzorujący Policję minister właściwy do spraw wewnętrznych udostępniał[18] dane o skuteczności Policji z tych samych lat, wygenerowane z Systemu Analitycznego – Krajowego Systemu Informacji Policyjnej (KSIP), tj. w odniesieniu do postępowań zakończonych (niejednokrotnie wszczętych w latach wcześniejszych, tj. w których postanowienia o zabezpieczeniu majątkowym zostały wydane wcześniej niż sprawozdawany okres). Także dla oceny efektywności „Programu przeciwdziałania przestępczości gospodarczej" na lata 2015–2020, jako jeden ze wskaźników zastosowano skuteczność odzyskiwania mienia, ocenianą na podstawie danych z KSIP.

W rezultacie w domenie publicznej w odniesieniu do tego samego zjawiska znajdowały się dane z kilku systemów przedstawiające znacząco różne liczby, np. dla roku 2017 wartość mienia zabezpieczonego w postępowaniach prowadzonych przez Policję według KSIP wyniosła 393 851 434 zł, podczas, gdy według SESPol – 1 453 745 554 zł.

[18] <https://archiwumbip.mswia.gov.pl/bip/raport-o-stanie-bezpie/18405>; <Raport-o-stanie-bezpieczenstwa.html> (stan na 30.1.2019).

Brak wiedzy o odzyskiwanym mieniu

W wyniku kontroli stwierdzono, że żaden z kontrolowanych podmiotów nie dokonywał pomiaru skuteczności wykonania orzeczeń sądowych pod kątem finansowym.

Prokurator Krajowy przyznał wprost, że informacje o wartości skutecznie wykonanych orzeczeń o przepadku, liczbie osób osądzonych i skazanych, wobec których orzeczono przepadek przedmiotów i korzyści majątkowych dotyczą sądowego postępowania wykonawczego i nie są gromadzone ani przetwarzane przez powszechne jednostki organizacyjne Prokuratury.

Żadna z komórek organizacyjnych Ministerstwa Sprawiedliwości również nie prowadziła prac mających na celu pozyskanie danych o odzyskanym mieniu w toku egzekucji. Do Ministerstwa Sprawiedliwości nie wpływały wnioski Prokuratora Krajowego bądź innych organów o podjęcie działań umożliwiających ocenę skuteczności wykonania orzeczeń sądowych o charakterze finansowym.

W ocenie Ministra Sprawiedliwości wykonywanie orzeczeń o przepadku oraz pobieranie dochodów z tego tytułu należy do wyłącznej kompetencji urzędów skarbowych.

Ustalenia prokuratorów w ramach lustracji

Z uwagi na ograniczenia związane z charakterem jednostek kontrolowanych, wynikające z przyznanego prokuratorom atrybutu niezależności, wyrażonego w art. 7 ust 1 ustawy – Prawo o Prokuraturze, Izba wykorzystała wyniki lustracji jednostek organizacyjnych Prokuratury przeprowadzonych przez Prokuraturę Krajową. Wyniki te potwierdzają ustalenia NIK w innych kontrolach. I tak między innymi:

- nie odnotowywano w systemie SIP Libra wykonania zabezpieczeń majątkowych oraz ich przedmiotu, mimo faktycznego dokonania czynności związanych z zabezpieczeniem;
- odstępowano od stosowania zabezpieczenia majątkowego, z powodu braku ustaleń dotyczących mienia oraz uzasadnionej obawy niewykonania wyroku sądu;
- wystąpiły uchybienia związane z brakiem wszechstronności i dociekliwości w czasie poszukiwania mienia (zabezpieczenia majątkowe stosowano w zasadniczej części w stosunku do mienia, które zostało tymczasowo zajęte przez Policję, w znikomym stopniu wykorzystywano informacje zgromadzone w aktach sprawy, nie wykorzystywano optymalnychmetod pozyskania wiedzy);
- niezasadnie odstępowano od stosowania zabezpieczenia majątkowego oraz nie odnotowywano stanowiska o braku przesłanek do wydania postanowienia o zabezpieczeniu majątkowym;
- stwierdzono nieadekwatność kwot zabezpieczeń do przewidywanych kar i środków karnych grożących podejrzanym, na co w wybranych przypadkach jednoznacznie wskazywały dane o stanie majątkowym podejrzanych wynikające z akt sprawy;
- stwierdzono niepoddawanie ocenie decyzji prokuratorów w przedmiocie odstąpienia od zabezpieczeń majątkowych.

Ocena kontrolowanej działalności

W Polsce nie funkcjonuje spójny, kompleksowy system ujawniania i zabezpieczania

pochodzącego z przestępstw mienia, zapewniający sprawne jego odzyskiwanie. W okresie objętym kontrolą całość procesu nie była monitorowana i koordynowana. Poszczególne podmioty wykonywały zadania w ramach posiadanych kompetencji, jednakże brak koordynacji, monitoringu sprawności przebiegu procesu oraz bieżącej wymiany informacji nie pozwala na uznanie istniejącego systemu za sprawny[19]. Żaden z objętych kontrolą podmiotów nie dysponował kompletnymi i wiarygodnymi danymi o przebiegu tego procesu oraz o jego końcowej efektywności.

W konsekwencji wartość zabezpieczonego mienia w latach 2014–2018 pozostawała w rażącej dysproporcji do szacowanych dochodów, jakie generowała działalność przestępcza w Polsce. Średnie zyski sprawców przestępstw w tym okresie szacowane są bowiem na 340,4 mld zł (ok. 3,6% PKB), podczas gdy wartość zabezpieczonego mienia wyniosła zaledwie 2,7 mld zł (tj. 0,8% szacowanych zysków z przestępczości). Policja odgrywa znaczącą rolę w procesie odzyskiwania mienia, ok. 80% wartości zabezpieczeń majątkowych wykazywanych przez PK jest realizowanych przez organy Policji.

Dane Biura Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości (UNODC) wskazują, że w skali ogólnoświatowej wpływy z nielegalnej działalności wynoszą ok. 3,6% globalnego PKB (pomiędzy 2,3%-5,5%). Dla przykładu: w Niemczech wartość zajętego w 2009 r. mienia z przestępczości zorganizowanej wyniosła ok. 12,5% szacowanych zysków; wartość zamrożonych aktywów w Holandii w 2009 r. wyniosła ok. 0,1% PKB, natomiast konfiskatę mienia orzeczono w wysokości 11,7% kwoty zamrożonych aktywów, a ostatecznie odzyskano mienie o wartości 8,3% tej kwoty. Wartość mienia zabezpieczonego w Bułgarii w 2009 r. wyniosła ok. 0,7% PKB, natomiast na Węgrzech w 2007 r. to ok. 0,1% PKB[20].

Izba dostrzegła również wiele pozytywnych działań mogących mieć wpływ na proces ujawniania, zabezpieczenia i odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw. Pozytywnie oceniono m.in. działania Prokuratora Krajowego dotyczące wykorzystywania instytucji wytycznych i poleceń, realizacji szkoleń, prowadzenia analiz, inicjowania prac zespołów zadaniowych, prowadzenia wizytacji i lustracji, podjęcia projektu mającego na celu modyfikację istniejącego systemu informatycznego.

NIK zauważyła również konkretne działania Prokuratury i Policji, w wyniku których wprowadzono zmiany organizacyjne w ich strukturach w celu sprawnego dokonywania ustaleń majątkowych w ramach prowadzonych postępowań.

Zamierzenia Prokuratury dotyczące ustanowienia struktury pełnomocników i konsultantów wyposażonych w instrumenty pozwalające na eliminowanie

[19] Informacja o wynikach kontroli: *Odzyskiwanie mienia…* op. cit., s.10.

[20] Ocena skutków regulacji ustawy o zmianie ustawy z 6.6.1997 – Kodeks karny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1600, ze zm.) i niektórych innych ustaw, <https://radalegislacyjna.gov.pl/sites/default/files/dokumenty/osr_kodeks_karny.pdf> (stan na 15.3.2019).

błędnych praktyk nie zostały jednak zrealizowane. Prokuratura na etapie opracowania przez NIK informacji o wynikach kontroli zrezygnowała z wdrożenia takiego modelu. Zdaniem Izby wprowadzenie konsultantów i pełnomocników w dziedzinie zabezpieczeń majątkowych w poszczególnych jednostkach organizacyjnych Prokuratury, którzy udzielaliby wsparcia prokuratorom prowadzącym postępowania, mogłoby w znaczący sposób przyczynić się do zwiększenia ich efektywności. Niewątpliwą zaletą takiego rozwiązania, w porównaniu z prowadzonym w sposób następczy monitoringiem, byłaby możliwość uzyskania wsparcia merytorycznego na etapie ustanawiania zabezpieczenia.

Na uznanie zasługuje również aktywne uczestnictwo kontrolowanych podmiotów, stosownie do posiadanych kompetencji, w działaniach legislacyjnych i organizacyjnych mających na celu usprawnienie systemu odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw.

Izba zwróciła uwagę na zasadność realizacji rządowego „Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości zorganizowanej na lata 2015–2020", który pozwolił na wyznaczenie głównych celów i mechanizmów niezbędnych do poprawy skuteczności podejmowanych działań.

15 września 2009 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Minister Finansów i Minister Sprawiedliwości zawarli porozumienie w sprawie współpracy w wykrywaniu i identyfikacji korzyści pochodzących z przestępstwa lub innego mienia związanego z przestępstwem w zakresie zadań Krajowego Biura ds. Odzyskiwania Mienia[21]. Jego postanowienia nie były realizowane przez Ministra Sprawiedliwości i mimo zmian prawnych[22] porozumienie nie zostało zmienione ani uchylone.

Do czasu zakończenia kontroli w Policji nie wprowadzono jednak docelowej struktury organizacyjnej dotyczącej odzyskiwania mienia. We wrześniu 2016 r. w BK KGP została opracowana i przedstawiona Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji, a następnie Ministerstwu Sprawiedliwości, propozycja wzmocnienia policyjnych struktur odzyskiwania mienia. Znalazła ona odzwierciedlenie w dokumencie „Ocena skutków regulacji do projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny i niektórych innych ustaw"[23], którego celem było wprowadzenie rozwiązań poprawiających efektywność mechanizmów służących pozbawianiu sprawców przestępstw korzyści osiągniętych z popełniania czynów zabronionych. Zaplanowano powołanie struktur w całości etatowych (w zależności od potrzeb i wielkości garnizonu): sześciu wydziałów (dwa istniały), sześciu sekcji, pięciu zespołów oraz wzmocnienie kadrowe nadzorującego te struktury Wydziału Odzyskiwania Mienia (WOM). Jako koszt regulacji wskazano wydatki związane z zatrudnieniem łącznie

[21] Niepublikowane.
[22] Z dniem 31.3.2010 nastąpiło rozdzielenie urzędu Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, zaś z dniem 4.3.2016 nastąpiło ponowne połączenie tych urzędów.
[23] <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12285851/12354986/dokument265767.pdf >(stan na 2.1.2019).

100 funkcjonariuszy[24]. Biuro Finansów KGP oszacowało koszt utworzenia tych etatów na 7174 tys. zł, co stanowiło 0,1% wydatków na wynagrodzenia i uposażenia w Policji w 2016 r. (wg sprawozdania Rb-70 za 2016 r. o zatrudnieniu i wynagrodzeniach) i 1% wartości mienia zabezpieczonego w postępowaniach przez nią prowadzonych w 2016 r. Do końca 2018 r. struktur tych nie utworzono z uwagi na podjęcie prac nad nową koncepcją reorganizacji struktur do zwalczania przestępczości gospodarczej i zorganizowanej przestępczości ekonomicznej.

Pozytywnie Izba oceniła natomiast zapewnienie odpowiednich warunków przez Komendanta Głównego Policji do realizacji zadań związanych z odzyskiwaniem mienia w ramach współpracy międzynarodowej, a także prowadzenie szkoleń w celu wykorzystania platformy wymiany informacji w Krajowym Biurze Odzyskiwania Mienia.

Dla zwiększenia skuteczności odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw w Prokuraturze Krajowej powołano „Zespół zadaniowy ds. opracowania metodyki postępowania w związku z zabezpieczeniem majątkowym"[25]. W jego skład, oprócz przedstawicieli prokuratury, wchodzili także przedstawiciele ministrów i służb oraz zaproszeni goście (m.in. sędziowie orzekający w sprawach karnych, cywilnych i wykonawczych). Celem zespołu, poza opracowaniem metodyki, było dokonanie przeglądu przepisów związanych z problematyką identyfikacji mienia pochodzącego z przestępstw, adekwatności funkcjonujących rozwiązań do możliwości skutecznego działania służb i organów zaangażowanych w zwalczanie przestępczości gospodarczej. W lipcu 2018 r. dokument „Metodyka zabezpieczeń majątkowych" został przyjęty przez Międzyresortowy Zespół ds. koordynacji wdrażania, monitorowania i ewaluacji „Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020". Metodykę przekazano do stosowania służbom zaangażowanym w proces odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw.

Reakcja kontrolowanych

Spośród 8 skontrolowanych podmiotów zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego wniósł jedynie Prokurator Krajowy (PK). Zastrzeżenia złożone przez PK 15 kwietnia 2019 r. zostały w części uwzględnione przez Kolegium NIK 22 maja 2019 r., jednak nie zmieniły zarówno ocen, jak i ustaleń kontrolnych.

Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny po otrzymaniu wystąpienia pokontrolnego nie wniósł zastrzeżeń do dokonanych ustaleń. Jednocześnie 12 kwietnia 2019 r. poinformował o podjęciu działań usprawniających, jeszcze w czasie trwania kontroli NIK, dotyczących gromadzenia od lipca 2019 r. niezbędnych danych co do przepadków przedmiotów, korzyści majątkowych oraz przedsiębiorstw.

[24] <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12285851/12354979/12354980/dokument260151.pdf> (stan na 2.1.2019).

[25] Powołany decyzją nr 5 Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu ds. koordynacji wdrażania, monitorowania i ewaluacji *Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015-2020* z 21.2.2017 w sprawie powołania Zespołu zadaniowego ds. opracowania metodyki postępowania w związku z zabezpieczeniem majątkowym.

Do sprawozdań statystycznych wprowadzono dodatkowe pola pozwalające na gromadzenie szczegółowych danych o przepadkach przedmiotów, tj. przepadków na podstawie art. 44 §1, 2 i 4 k.k.; art. 299 §7 kk; art. 316 k.k.; art. 70 ustawy z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii[26]; art. 31 i 32 k.k.s. oraz przepadków korzyści majątkowych na podstawie art. 45 §§2, 3 i 5 kk; art. 45a §1 i 2; art. 33 k.k.s., a także dane o przepadkach przedsiębiorstw na podstawie art. 44a §1 i 2 k.k. Pierwsze informacje w rozszerzonym zakresie miały być udostępnione w styczniu 2020 roku. z danymi za II półrocze 2019 r.

Podsumowanie

Zasadnicze pytanie postawione na początku kontroli dotyczące istnienia spójnego i kompleksowego systemu ujawniania i zabezpieczania mienia pochodzącego z przestępstw, zapewniającego jego sprawne odzyskiwanie – w świetle ustaleń NIK – okazało się retoryczne. Nadal bowiem nie zapewniono:

- koordynatora działań na poziomie strategicznym,
- kompleksowych uregulowań prawnych,
- wiarygodnych danych,
- spójnego systemu wymiany informacji,
- wspólnych definicji,
- adekwatnych narzędzi (wskaźników) do pomiaru skuteczności działań.

W konsekwencji mamy różne dane w sprawie zabezpieczonego majątku pochodzącego z przestępstw, nie dysponujemy również elementarną wiedzą dotyczącą realnie odzyskanego mienia.

W tym kontekście trzeba mieć nadzieję, że Informacja o wynikach tej kontroli, nie tyle będzie – jak do tej pory – narzędziem polemik i sporów politycznych, ale posłuży do budowy spójnego i efektywnego systemu odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw. Głównym celem NIK jest wszakże pomaganie w naprawianiu państwa.

MAREK BIEŃKOWSKI*
doradca ekonomiczny
Departament Administracji Publicznej NIK

[26] Dz.U. z 2018 r. poz. 1030, ze zm.

Słowa kluczowe: odzyskiwanie mienia i korzyści pochodzących z przestępstwa, wartość zabezpieczonego mienia, mierniki efektywności, współpraca instytucji w ramach systemu odzyskiwania mienia

** Autor artykułu był wcześniej dyrektorem Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK.*

Bibliografia:

1. J. Brylak: *Znaczenie przepadku korzyści majątkowej w walce z przestępczością zorganizowaną,* „Prokuratura i Prawo", nr 7-8/2010.
2. I. Fredrich-Michalska, B. Stachurska-Marcińczak (oprac. red.): *Nowe kodeksy karne – z 1997 r. z uzasadnieniami. Kodeks karny. Kodeks postępowania karnego. Kodeks karny wykonawczy,* Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1997.

ABSTRACT

Recovery of Assets Coming from Crime – Fight Against Crime and its Effects

It has been the first audit in the area, aimed to respond to the basic question – whether the country has a comprehensive system for disclosing and safeguarding assets that come from crime, to guarantee that such assets are recovered. The audit covered eight entities: the Ministry of Justice, the National Prosecutor's Office, the Ministry of Internal Affairs and Administration, the Police Headquarters, the Central Investigation Office of the Police, the Headquarters of the Border Guards, the Internal Security Agency, and the Central Anticorruption Bureau. The audit concerned the years 2016–2018, as well as the events that took place before and after these dates, whenever it was necessary for audit purposes.

Key words: recovery of assets coming from crime, the value of secured property, efficiency measures, institution cooperation under the asset recovery system

Nieskuteczny nadzór wojewodów

Całodobowa opieka w placówkach działających bez zezwolenia

MIROSŁAW MIŁOŃ

Wprowadzenie ustawą z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej[1] przepisów zezwalających na tworzenie w ramach działalności statutowej lub gospodarczej placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym[2], przewlekle chorym lub w podeszłym wieku[3] zapoczątkowało gwałtowny wzrost liczby takich obiektów. W związku z niepokojącymi sygnałami o występujących w nich nieprawidłowościach, NIK przeprowadziła kontrolę tych domów. Wyniki nie pozostawiają wątpliwości, że nie istnieje skuteczny nadzór wojewodów nad tego rodzaju podmiotami, a wiele z nich całymi latami działa bez stosownego zezwolenia. W konsekwencji, pensjonariusze nie mogą liczyć na właściwą opiekę, a nawet zapewnienie elementarnych potrzeb. Bywa, że ich zdrowie i życie jest zagrożone.

Według prognozy Głównego Urzędu Statystycznego[4], do 2050 r. liczba ludności Polski zmniejszy się o 4,5 mln, natomiast populacja osób w wieku 60 lat i więcej wzrośnie do 13,7 mln i będzie stanowiła ponad 40% ogółu ludności (24,2% w 2017 r.). W związku z szybkim starzeniem się społeczeństwa konieczne więc będzie zwiększenie liczby placówek zapewniających całodobową opiekę potrzebującym.

Ustawa o pomocy społecznej oraz przepisy wykonawcze do niej regulują zasady prowadzenia i standardy usług świadczonych przez takie podmioty. Przewidziano w niej możliwość prowadzenia domów zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym

[1] Dz.U. z 2019 r. poz. 1507, ze zm.

[2] Według Światowej Organizacji Zdrowia osoba niepełnosprawna to taka, która nie może samodzielnie, częściowo lub całkowicie zapewnić sobie możliwości normalnego życia indywidualnego i społecznego na skutek wrodzonego lub nabytego upośledzenia sprawności fizycznej lub psychicznej.

[3] Według Światowej Organizacji Zdrowia wiek podeszły to od 60 do 75 roku życia. Zgodnie z definicją zawartą w art. 4 pkt 1 ustawy z 11.9.2015 o osobach starszych (Dz.U. poz. 1705) – osoba, która ukończyła 60 lat.

[4] Wyniki Prognozy ludności na lata 2014–2050.

lub osobom w podeszłym wieku, w ramach działalności gospodarczej (art. 67-68a). Usługi tego typu świadczono na podstawie przepisów ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej[5], a od 30 kwietnia 2018 r. na podstawie ustawy z 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców[6]. Do prowadzenia takich placówek niezbędne jest uzyskanie zezwolenia wojewody. Jest wydawane jeżeli wnioskujący podmiot spełnia warunki i standardy określone w ustawie (art. 67-69). Standardy zawierają normy dotyczące usług opiekuńczych i bytowych, prowadzenia przez placówkę określonej dokumentacji, odpowiedniego oznakowania obiektu. Określono też wymogi odnoszące się do podmiotu prowadzącego placówką (np. obowiązek przedstawienia tytułu prawnego do nieruchomości, w której ma ona funkcjonować czy informacji z Krajowego Rejestru Karnego o niekaralności osoby kierującej obiektem). Powinny być spełnione zanim podmiot zacznie przyjmować podopiecznych. Tryb postępowania w sprawach wydawania i cofania zezwoleń na prowadzenie takich ośrodków został określony w rozporządzeniu Ministra Polityki Społecznej z 26 kwietnia 2005 roku[7].

Takie placówki odgrywają coraz większą rolę w opiece nad osobami niepełnosprawnymi, przewlekle chorymi lub w podeszłym wieku. W latach 2015–2018 ich liczba wzrosła z 416 do 562 (o 35,1%), a liczba miejsc z 13 725 do 20 178 (o 47,0%). W 2018 r. wraz z domami pomocy społecznej (DPS)[8] zapewniały 19,9% miejsc. Najwięcej placówek według stanu na 31 grudnia 2018 r. prowadzono w województwach: mazowieckim (113 z 4658 miejscami), śląskim (89 z 3386), pomorskim (72 z 2347), dolnośląskim (53 z 1701) i małopolskim (48 z 1420 miejscami).

Wciąż rosnące zainteresowanie pobytem osób w domach zapewniających całodobową opiekę wynika z tego, że koszt pobytu w tego typu placówkach utrzymuje się na poziomie niższym od kosztów w DPS prowadzonych przez samorządy lub na ich zlecenie. Średni koszt pobytu w DPS działających na terenie m.st. Warszawy w I poł. 2019 r. wynosił od 5225 zł do 7756 zł[9]. Natomiast koszt pobytu w placówkach posiadających zezwolenia na terenie m. st. Warszawy i województwa mazowieckiego wynosił od 1600 zł do 3800 zł (średnio 2600 zł)[10]. Różnice wynikają m.in. z tego, że placówki te nie są zobowiązane do przestrzegania ściśle określonych standardów, tak jak w przypadku DPS[11]. Dotyczy to m.in. obowiązku zatrudniania pracowników socjalnych, pracowników

[5] Dz.U. z 2017 r. poz. 2168, ze zm. Ustawa została uchylona 30.4.2018.
[6] Dz.U. z 2019 r. poz. 1292, ze zm.
[7] W sprawie wydawania i cofania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę.
[8] Dla porównania, liczba domów pomocy społecznej w latach 2015–2018 wzrosła z 819 do 875 (o 6,8%), a liczba miejsc z 77 455 do 83 786 (o 7,9%).
[9] Na podstawie cen w czternastu DPS.
[10] Na podstawie cen w osiemnastu placówkach.
[11] Standardy określa rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 23.8.2012 w sprawie domów pomocy społecznej (Dz.U. z 2018 r. poz. 734).

terapeutyczno-opiekuńczych, opiekunów i pielęgniarek. Przewaga oferty prywatnych placówek nad DPS polega również na: natychmiastowym przyjęciu potrzebującego, bez procedury postępowania administracyjnego; przyjmowaniu na pobyty krótkie; elastyczności oferty w stosunku do potrzeb, np. przez dopasowywanie wskaźnika zatrudnienia i specjalizacji personelu do stopnia sprawności mieszkańców oraz sposobu podejścia do mieszkańca, który może w każdej chwili przejść do innej placówki i w związku z tym należy o niego zabiegać.

Do czynników sprzyjających rozwojowi placówek zapewniających całodobową opiekę zaliczyć należy także to, że samorządy gminne nie tworzyły własnych systemów pomocy, alternatywnych wobec domów pomocy społecznej oraz placówek zapewniających całodobową opiekę, jakkolwiek ustawa o pomocy społecznej przewiduje możliwość powoływania w tym celu zróżnicowanych form organizacyjnych: środowiskowych domów samopomocy, mieszkań chronionych, rodzinnych domów pomocy, domów dziennego pobytu[12]. Z kolei władze powiatów odpowiedzialnych za rozwój sieci ponadgminnych domów pomocy społecznej w niewielkim stopniu realizowały to zadanie i skupiały się na zarządzaniu siecią już istniejących DPS.

W związku z doniesieniami prasowymi o występujących patologiach w placówkach zapewniających całodobową opiekę (m.in. w Trzciance, Wolicy i Zgierzu), Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w 2018 r. kontrolę[13]. Objęto nią cztery urzędy wojewódzkie, zasięgano też informacji w 12 niekontrolowanych urzędach wojewódzkich, zbadano m.in. skuteczność działań wojewodów wobec tych placówek i sprawowanego wobec nich nadzoru. Chciano ustalić, dlaczego możliwe jest funkcjonowanie na rynku placówek, które dopuszczają się rażących zaniedbań lub też świadczą opiekę z naruszeniem przepisów i praw podopiecznych.

Przyczyny działania bez zezwolenia

Z przeprowadzonej kontroli wynika, że w latach 2015–2018 ponad 200 placówek[14] prowadziło działalność bez wymaganego zezwolenia. Połowa z nich funkcjonowała w następnych latach bez większych problemów, mimo nałożenia kar; w końcu 2018 r. w całej Polsce istniało 108 takich podmiotów. Świadczyły one dalej swoje usługi, ponieważ koszty dostosowania działalności do obowiązujących standardów

[12] Art. 51-53 ustawy o pomocy społecznej.

[13] Informacja o wynikach kontroli: *Działania podejmowane przez wojewodów wobec placówek udzielających całodobowej opieki bez wymaganego zezwolenia*, Warszawa, marzec 2020 r., nr ewid. 172/2019/P/18/003/KPS.

[14] Działalność podmiotów w przypadku jej niezgłoszenia odpowiednim organom, prowadzona jest w różnej formie jak np.: dom opieki, dom seniora, dom dla osób starszych, złota jesień, opieka całodobowa, a także prowadzona może być w ramach agroturystyki, noclegowni, schronisk, pensjonatów czy też najmu lokali, domów itp. Wskazać jednak należy, że w postępowaniach dotyczących ujawnienia działalności bez zezwolenia bada się rodzaj faktycznie prowadzonych usług i ich zakres. Nazwa przyjęta dla danej placówki nie ma decydującego znaczenia, gdyż konstrukcja art. 67 wskazuje na działalność rzeczywiście prowadzoną, a nie na deklarację podmiotu prowadzącego.

byłyby dla nich niewspółmiernie wyższe od kar pieniężnych za prowadzenie działalności bez zezwolenia.

Najczęstszą przyczyną prowadzenia placówek bez zezwolenia była konieczność ponoszenia wysokich kosztów związanych z dostosowaniem budynków do spełniania wymogów ochrony przeciwpożarowej, określonych w kategorii XI załącznika do ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane[15] oraz standardów określonych w art. 68 ustawy o pomocy społecznej, w tym m.in: wymogu zamontowania dźwigu osobowego w budynkach wielokondygnacyjnych[16]; braku barier architektonicznych w obiekcie i jego otoczeniu; posiadania pokoi mieszkalnych nie większych niż trzyosobowe (pokój jednoosobowy nie powinien być mniejszy niż 9 m^2, a pokoje dwu- i trzyosobowe o powierzchni nie mniejszej niż 6 m^2 na osobę); posiadania jednej łazienki dla nie więcej niż pięciu osób i jednej toalety dla nie więcej niż czterech osób. W wyposażeniu pomieszczeń sanitarnych powinny być uchwyty ułatwiające korzystanie z nich. Ważne jest także zapewnienie trzech posiłków dziennie, w tym dietetycznych, zgodnie ze wskazaniami lekarza.

Jak wynika z ustaleń kontroli, budynki, w których była prowadzona działalność bez zezwolenia stanowiły głównie domy jednorodzinne częściowo zaadaptowane dla potrzeb nie więcej niż dziesięciu pensjonariuszy, przy czym większość z nich była wynajmowana na ten cel. Modernizacja tych obiektów byłaby niemożliwa bez zgody właściciela (część z nich wykorzystywano na prowadzenie takiej działalności bez wiedzy właściciela), przy czym jej koszty byłyby niewspółmiernie wyższe niż zapłata kar pieniężnych za prowadzenie placówek bez zezwolenia. Tym samym podmioty działające bez zezwolenia mogły oferować niższą odpłatność od placówek działających legalnie, tworząc nieuczciwą konkurencję.

Ponadto, placówki zapewniające całodobową opiekę nie musiały przestrzegać żadnych wymogów zatrudnienia i kwalifikacji osób świadczących usługi opiekuńcze[17] (właściciele sami decydują o liczbie osób, które zatrudniają – najczęściej w formie umowy zlecenia lub wolontariatu), mimo że przebywają w nich osoby, które kwalifikują się do różnego rodzaju wyspecjalizowanych placówek z chorobą Alzheimera, psychicznie chore, upośledzone

[15] Dz.U. z 2019 r. poz. 1186, ze zm.

[16] Ustawa z 19.7.2019 o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego wprowadziła do art. 68 ust. 4 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej pojęcie dźwigu osobowego (zamiast windy) oraz określiła, że organem zobowiązanym do wydania zaświadczenia o spełnianiu przez budynek kategorii XI prawa budowlanego, jest organ nadzoru budowlanego (art. 67 ust. 2 pkt 3 lit. c). Zmiany te weszły w życie 1.1.2020.

[17] Wprowadzenie standardów kadrowych przewidziano w art. 1 pkt 13 ustawy z 19.7.2019 o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. poz. 1690). W art. 68a pkt 4-5 ustawy o pomocy społecznej wprowadzono wymogi w zakresie wskaźników zatrudnienia oraz kwalifikacji osób świadczących usługi opiekuńcze w placówkach (m.in. lekarza, pielęgniarki, ratownika medycznego, opiekuna w domu pomocy społecznej, opiekuna osoby starszej,), które powinny być zatrudnione w wymiarze nie mniej niż 1/3 pełnego wymiaru czasu pracy na jedną osobę przebywającą w placówce, przy czym na osiągnięcie pełnego wskaźnika placówki, które posiadają już zezwolenie, mają czas do 1.6.2021.

Ustalenia kontroli NIK

umysłowo). Ryzyko niezapewnienia osobom starszym właściwych usług bytowych, opiekuńczych i wspomagających jest więc bardzo wysokie. Brak jednoznacznie sprecyzowanych wymagań kadrowych może stanowić zagrożenie dla życia i zdrowia osób przebywających w prywatnych placówkach, zwłaszcza że w obecnie obowiązujących przepisach nie wskazano instytucji, która w sytuacji kryzysowej byłaby zobligowana do stwierdzenia wystąpienia zagrożenia zdrowia lub życia mieszkańców, a także uprawnionej do kontroli placówek pod kątem zapewnienia mieszkańcom opieki medycznej, w szczególności prowadzonej farmakoterapii.

Identyfikacja placówek pracujących nielegalnie

Dość przewlekle przebiegało wskazywanie podmiotów działających bez zezwolenia. Wojewodowie w niewielkim zakresie samodzielnie pozyskiwali informacje o takich placówkach, a tym samym nie posiadali dostatecznego rozpoznania dotyczącego ich funkcjonowania. Urzędy wojewódzkie w większości przypadków podejmowały działania dopiero po otrzymaniu niepokojących sygnałów od różnych instytucji i osób[18]. Zaniechanie to urzędnicy tłumaczyli nieprecyzyjnymi przepisami[19]. Ich zdaniem w ustawie o pomocy społecznej nie określono w jakiej formie i w jakim trybie wojewoda może uzyskiwać potrzebne informacje, a zawarty w art. 22 ustawy o pomocy społecznej katalog zadań nie reguluje kwestii monitorowania placówek, rozumianej jako proces systematycznego zbierania i analizowania informacji na ten temat. Taka interpretacja jest nieuprawniona. W ramach sprawowanego nadzoru nad placówkami zapewniającymi całodobową opiekę, o którym mowa w art. 126 ustawy o pomocy społecznej, w związku z art. 126a tej ustawy, wojewodowie powinni monitorować ich działalność, w tym także rozpoznawać i kontrolować podmioty działające bez zezwolenia.

Według stanu na koniec 2018 r. najwięcej placówek działających bez zezwolenia ujawniono w województwach: mazowieckim – 74, wielkopolskim – 8, pomorskim – 7, kujawsko-pomorskim – 6, dolnośląskim – 5. Natomiast, jak wynika z ankiet otrzymanych z 12 niekontrolowanych regionów, w latach 2015–2018 w województwie świętokrzyskim nie wykryto żadnego przypadku prowadzenia placówki bez zezwolenia, natomiast w województwach podkarpackim i zachodniopomorskim odnotowano tylko po jednym przypadku, zaś w województwie lubelskim dwa przypadki. Tak duże różnice dotyczące liczby placówek działających bez zezwolenia mogą wynikać z różnego popytu na te usługi w poszczególnych regionach, jak również ze skuteczności urzędów wojewódzkich w ich wykrywaniu.

[18] Np. analiza informacji medialnych (w szczególności ogłoszenia prasowe, reklamy), skargi pensjonariuszy i ich rodzin, skargi sąsiadów, informacje Policji, Pogotowia Ratunkowego, Straży Pożarnej, Straży Miejskiej, Zakładu Energetycznego, Państwowej Inspekcji Pracy, itp. wynikające z ich interwencji lub przeprowadzonych kontroli.

[19] W art. 22 ustawy o pomocy społecznej określającym katalog zadań wojewody nie wyszczególniono zagadnień związanych z identyfikacją nielegalnie działających placówek.

O słabości prowadzonego rozpoznania świadczyć może to, że kontrolerzy NIK w czasie kontroli zidentyfikowali aż 11 takich podmiotów, co może wskazywać, że skala zjawiska jest dużo większa niż wynika to z oficjalnych danych.

Dodać należy przy tym, że dane dotyczące liczby placówek zapewniających całodobową opiekę gromadzone przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej były niespójne i gromadzone nierzetelnie. Dlatego ich faktyczna liczba na podstawie danych Ministerstwa jest niemożliwa do ustalenia[20].

W konsekwencji placówki nieposiadające zezwolenia wojewody mogły funkcjonować bardzo długo, przez nikogo nie niepokojone. I tak, w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim zanim podjęto jakiekolwiek działania wobec nielegalnie działającej placówki wynosił średnio 3 lata i 2 miesiące, natomiast w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim – 3 lata i 8 miesięcy[21], a w skrajnych przypadkach nawet 10, 12 i 18 lat.

Jednocześnie w latach 2015–2018 do urzędów wojewódzkich wpłynęło zaledwie 35 skarg na placówki funkcjonujące bez zezwolenia, co wynikało ze stanu zdrowia ich podopiecznych. W tym kontekście należy zwrócić szczególną uwagę na kwestię podpisywanych umów cywilnoprawnych pomiędzy podmiotem świadczącym całodobową opiekę a świadczeniobiorcą. Zazwyczaj to rodziny decydowały o umieszczeniu osoby w całodobowej placówce, z pominięciem zgody samego zainteresowanego, chociaż zwykle nie był on osobą ubezwłasnowolnioną.

Nakładanie kar

Działania podejmowane wobec placówek funkcjonujących bez zezwolenia sprowadzały się głównie do nakładania kar pieniężnych. Ustawa o pomocy społecznej nie wyposażyła wojewodów w dostateczne instrumenty systemowe, m.in. przepisy prawne, które pozwoliłyby skutecznie likwidować stwierdzone patologie. Nakładane kary pieniężne nie powodowały zaprzestania funkcjonowania placówek. Część z nich przenoszono w inne miejsca lub dokonywano pozornej zmiany charakteru aktywności, np. na usługi opiekuńcze w systemie dziennym lub wynajem pokojów czy usługi agroturystyczne. Sytuację dodatkowo utrudniał brak precyzyjnych przepisów pozwalających na natychmiastowe wejście na teren placówki, oględziny wszystkich pomieszczeń oraz kontakt kontrolujących z mieszkańcami. Dlatego

[20] Dane publikowane przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (*Sprawozdania MRPiPS-05 za lata 2015–2018*) istotnie odbiegają od danych zebranych przez NIK. Według danych Ministerstwa w latach 2015–2018 liczba placówek całodobowej opieki prowadzonych w ramach działalności statutowej gospodarczej zmniejszyła się z 435 do 381, a liczba osób przebywających zwiększyła się z 10 517 do 11 347. Natomiast liczba miejsc uległa zmniejszeniu z 14 117 do 13 932. Np. wg danych Ministerstwa w całym województwie dolnośląskim 31.12.2018 funkcjonowała zaledwie jedna placówka dysponująca czterema miejscami, w której nikt nie przebywał. Natomiast z danych zebranych przez NIK wynika, że funkcjonowały 53 placówki dysponujące 1701 miejscami, które były wykorzystane w 89,4%. Z kolei w województwie kujawsko-pomorskim nie wykazano żadnej placówki – z danych NIK wynika natomiast, że takich placówek było 14, dysponowały one 422 miejscami wykorzystanymi w 58,8%.

[21] Na podstawie 32 zbadanych przypadków.

Ustalenia kontroli NIK

też działania podejmowane wobec funkcjonujących bez zezwolenia nie były skuteczne.

W latach 2015–2018 zidentyfikowano 226 placówek, co do których zachodziło podejrzenie prowadzenia działalności bez zezwolenia. Zainicjowane postępowania wyjaśniające potwierdziły to aż w 210 przypadkach (93%). Średni okres od uzyskania przez urząd informacji w tej sprawie do przeprowadzenia kontroli wynosił w województwie pomorskim 7 miesięcy (w skrajnym przypadku 1 rok i 8 miesięcy), a w województwie śląskim średnio 5 miesięcy (w skrajnym przypadku 1 rok i 1 miesiąc). Następne kontrole służące nałożeniu kary podejmowane były po upływie: w województwie mazowieckim od 5 miesięcy do 6 lat; w województwie pomorskim od 5 miesięcy do 1 roku i 6 miesięcy; w województwie śląskim do 1 roku. Średni okres od powzięcia informacji o nielegalnie działającej placówce do zaprzestania działalności lub do jej zalegalizowania wynosił w województwie pomorskim 2 lata, w województwie śląskim 13 miesięcy (w skrajnym przypadku 1 rok i 8 miesięcy).

W kontrolowanym okresie prowadzący 142 placówki zostali ukarani karą pieniężną za prowadzenie działalności bez zezwolenia, w tym na 25 placówek nałożono więcej niż jedną karę (18%). Długość postępowania wynosiła średnio: w województwie mazowieckim 7 miesięcy, w skrajnym przypadku ponad 2 lata; w województwie pomorskim 13 miesięcy (w skrajnych przypadkach 2 lata i 8 miesięcy); w województwie śląskim 4 miesiące (w skrajnych przypadkach 8 miesięcy). W wyniku kontroli stwierdzono, że takie placówki przedłużały postępowania zabiegami formalnymi, zgodnymi z k.p.a. Kary wynosiły od 10 tys. zł za prowadzenie placówki, w której przebywało nie więcej niż 10 pensjonariuszy, 20 tys. zł – dla takiej, gdzie przebywało więcej niż 10 pensjonariuszy i 40 tys. zł przy ponownym nałożeniu kary na ten ośrodek[22]. Liczba wyegzekwowanych kar wyniosła zaledwie 58 (33%). Ukarane placówki w większości nie płaciły prawomocnie orzeczonych kar i odwoływały się od decyzji, względnie występowały o rozłożenie kar na raty lub rzadziej o ich zmniejszenie albo umorzenie. Sprawy przekazywano do egzekucji komorniczej.

W wypadku 68 nie udało się nałożyć kary. Aby jej uniknąć, przekazywano działalność innemu organowi prowadzącemu lub przenoszono ją w inne miejsce albo pozornie zmieniano charakter działalności.

W konsekwencji postępowanie administracyjne należało podejmować od początku. Ich nieskuteczności sprzyjała również ugruntowana linia orzecznicza właściwego ministerstwa ds. rodziny, pracy i polityki społecznej oraz WSA w Warszawie, z której wynika, że nie można nałożyć kary na placówkę, która w momencie orzekania już nie prowadzi działalności, pomimo że w niektórych przypadkach przez wiele lat taką prowadziła lub

[22] Art. 130 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.

zaprzestała jej dopiero w postępowaniu odwoławczym[23]. W tej sytuacji zasadne byłoby uniemożliwienie odstąpienia od wymierzania kary pieniężnej w razie zaprzestania prowadzenia placówki bez zezwolenia (przez jej zalegalizowanie lub przeniesienie w inne miejsce lub wznowienie działania pod innym szyldem). Obecnie w takiej sytuacji wojewoda umarza postępowanie w sprawie nałożenia kary – a nielegalnie działająca placówka pozostaje zupełnie bezkarna.

Brak zdecydowanych i skutecznych działań ze strony wojewodów prowadził do utrwalania poczucia bezkarności i zachęcał do dalszej samowoli. Większość placówek prowadziła działalność po nałożeniu pierwszej kary, a także kolejnej za kontynuowanie działalności, nawet przez kilka lat. Dotyczyło to 137 ze 142 podmiotów (96%). Tylko siedem ośrodków zaniechało świadczenia usług po nałożeniu kary pieniężnej. Było to możliwe, ponieważ zgodnie z obecnymi regulacjami, placówka działająca bez zezwolenia nie jest likwidowana.

W tej sytuacji, w wypadku ponownego nałożenia kary konieczne byłoby wydawanie decyzji o likwidacji placówki niepodejmującej żadnych działań w celu uzyskania zezwolenia. Wymagałoby to jednak zmian w obowiązujących przepisach.

Brakuje również skutecznych narzędzi prawnych pozwalających wojewodzie zakończyć ze skutkiem natychmiastowym działalność placówki prowadzonej bez zezwolenia, w której stwierdzono zagrożenie życia lub zdrowia podopiecznych. Obecnie może on wydać decyzję nakazującą wstrzymanie świadczenia usług do czasu uzyskania zezwolenia. Uregulowanie to nie funkcjonowało jednak w praktyce[24]. Kiedy ujawniano takie sytuacje w czasie kontroli podejmowanych przez urzędy wojewódzkie, służby wojewody koordynowały przenoszenie penjonariuszy do innych placówek lub domów pomocy społecznej bez wydawania decyzji administracyjnej nakazującej wstrzymanie prowadzenia działalności (w latach 2015–2018 odnotowano tylko 4 przypadki wydania takich decyzji w skali całego kraju). Pracownicy urzędów wojewódzkich tłumaczyli to obawą przed przewlekłością administracyjnej procedury odwoławczej.

Reasumując, działania wojewodów podejmowane jedynie na podstawie prawa administracyjnego są nieskuteczne. Prowadzący nielegalne placówki skutecznie unikali płacenia kar i dalej świadczyli usługi opiekuńcze bez zezwolenia.

Konsekwencją braku stosownych regulacji i słabego nadzoru państwa nad funkcjonowaniem placówek zapewniających całodobową opiekę (zarówno posiadających, jak i nieposiadających zezwolenia) są liczne przypadki uruchamiania nowych ośrodków działających bez zezwolenia. Na znaczną skalę niekorzystnych zjawisk i tendencji wskazują dane statystyczne uzyskane w toku kontroli NIK. Liczby

[23] Wynika to z literalnej interpretacji art. 130 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, który stanowi, że*: Kto bez pozwolenia prowadzi placówkę zapewniającą całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku podlega karze pieniężnej…*

[24] Ustawa o pomocy społecznej nie definiuje pojęcia zagrożenia zdrowia lub życia, nie zawiera również odniesienia do innych przepisów definiujących ww. pojęcie.

Ustalenia kontroli NIK

nowo tworzonych placówek, które uzyskały zezwolenie i tych, które rozpoczynały działalność bez zezwolenia, są porównywalne. W latach 2015–2018 zarejestrowano 254 nowe placówki (81 w 2015 r., 45 w 2016 r., 57 w 2017 r. i 71 w 2018 r.). W tym czasie potwierdzono istnienie 210 nowych placówek funkcjonujących bez zezwolenia wojewody (52 w 2015 r., 62 w 2016 r., 57 w 2017 r. i 39 w 2018 r.), co nie powinno dziwić, gdyż naruszenie przepisów nie wiąże się właściwie z żadnymi poważnymi konsekwencjami.

Nieprawidłowości w placówkach

Podmiot prowadzący działalność polegającą na zapewnieniu całodobowej opieki osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub w podeszłym wieku, powinien dawać rękojmię ich bezpieczeństwa. Zasadne wydaje się wprowadzenie możliwości natychmiastowej likwidacji placówki prowadzonej bez zezwolenia, w której stwierdzono zagrożenie życia pensjonariuszy.

W placówkach kontrolowanych przez wojewodów stwierdzono istotne odstępstwa od obowiązujących przepisów. Dotyczyło to m.in.: naruszeń prawa budowlanego – działalności w budynku niespełniającym wymagań prawa budowlanego, w tym przepisów przeciwpożarowych, występowania barier architektonicznych, braku windy w budynkach wielokondygnacyjnych oraz wielu innych zaniedbań, np.: niezapewnienia właściwych warunków mieszkaniowych, braku dostatecznej liczby pomieszczeń sanitarnych, nieposiadania jadalni, pralni i suszarni.

Nieprawidłowości dotyczyły również przyjęcia większej niż wynikało to z pozwolenia wojewody liczby pensjonariuszy; braku wymaganego wyposażenia w pokojach mieszkalnych; nieutrzymywania czystości; braku odpowiedniego wyżywienia, w tym trzech posiłków dziennie oraz posiłków dietetycznych, zgodnie ze wskazaniami lekarza; niepodawania leków; pozostawiania pacjentów bez opieki; znęcania się oraz wyłudzania od nich pieniędzy.

Odnotowano także niewłaściwe prowadzenie i braki w dokumentacji, w tym: nieprowadzenie ewidencji stosowania przymusu bezpośredniego (krępowania pasami, ograniczaniu kontaktu z otoczeniem), nieposiadanie ewidencji przypadków korzystania ze świadczeń zdrowotnych, brak umów dla osób przebywających w placówce.

Przykładowo, wojewoda uzyskał informację z Urzędu Miasta Milanówek, że po raz kolejny do Szpitala Zachodniego w Grodzisku Mazowieckim pogotowie ratunkowe przywiozło z placówki w Milanówku pacjentów w stanie wychłodzenia oraz z obniżonym ciśnieniem. Pracownicy pogotowia potwierdzili, że budynek, w którym przebywały starsze osoby był nieogrzewany, a dyrektor placówki zachowywała się wobec nich wulgarnie i opryskliwie. Podczas kontroli przeprowadzonych przez pracowników Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego (MUW) stwierdzono m.in., że liczba opiekunek była zbyt mała do zapewnienia właściwej opieki znajdującym się tam osobom, które jej wymagały ze względu na stan zdrowia oraz konieczność wsparcia w podstawowych czynnościach życiowych. W budynku był wyczuwalny bardzo nieprzyjemny zapach wskazujący na nieprzeprowadzanie

toalety u mieszkańców i niesprzątanie pomieszczeń, których stan sanitarny budził poważne zastrzeżenia. Nie we wszystkich łazienkach zapewniono dostęp do środków czystości i ciepłej wody. Ponadto w pokojach było zimno i dopiero po interwencji pracowników MUW zostało włączone ogrzewanie. W ocenie inspektorów stan zdrowia większości mieszkańców uniemożliwił uzyskanie informacji na temat zakresu świadczonych usług.

W placówce w Rumii trzy cudzoziemki, które były jedynymi opiekunkami osób tam przebywających, odmówiły dalszego świadczenia usług z uwagi na brak zapłaty za wykonywaną pracę i ogłosiły, że odchodzą od łóżek. Nie posiadały one umów o pracę lub innych dokumentów dotyczących zatrudnienia. W odpowiedzi, prowadzący placówkę i jej dyrektor ogłosili, że w ciągu godziny opuszczą obiekt, a wojewoda powinien zająć się ludźmi. Zespół inspektorów Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego (PUW), w porozumieniu z prowadzącym ośrodek, podjął decyzję o tymczasowym zapewnieniu całodobowej opieki czternastu osobom.

W placówce w Błoniu w budynku unosił się nieprzyjemny zapach, a sam obiekt wymagał remontu. Pomieszczenia sanitarne nie zostały dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych, a ich stan budził zastrzeżenia inspektorów. Mimo wskazań lekarza nie dla wszystkich podopiecznych wprowadzono dietę. Ponadto nie zapewniano mieszkańcom przekąsek i napojów między posiłkami głównymi[25]. W placówce nie prowadzono ewidencji korzystania ze świadczeń zdrowotnych na jej terenie. Brakowało informacji dotyczących zaleceń lekarskich, natomiast dane udzielającego świadczeń zdrowotnych znajdowały się w dokumentacji tylko nielicznych osób. Dokumentacja zdrowia mieszkanek była niepełna i prowadzona chaotycznie. Stwierdzono, że jednej z pensjonariuszek nie podawano leków, pomimo takiej konieczności. Właściciel placówki poinformował, że leki rozkłada niesystematycznie, kiedy ma czas i podaje podopiecznym nie sugerując się oznaczonymi dniami tygodnia. Nie przedstawił kontrolującym zaleceń, według których to robi.

W Domu Schronienia Samotnych, Starszych i Potrzebujących oraz Samotnej Matki w Zgierzu, w wyniku niewłaściwej opieki nad pensjonariuszami, 13 osób przeniesiono do szpitali, gdzie pięć z nich zmarło.

Wobec powyższego należy zwrócić uwagę na kwestię umów cywilnoprawnych pomiędzy podmiotem świadczącym całodobową opiekę a świadczeniobiorcą. Zazwyczaj to rodziny decydowały o umieszczeniu bliskiej osoby w placówce[26]. W wyniku kontroli inspektorów PUW w placówkach prowadzonych bez zezwolenia wojewody stwierdzono,

[25] Zgodnie z art. 68 ust. 6 pkt 3 ustawy o pomocy społeczne: *placówka (…) powinna zapewniać dostęp do drobnych posiłków i napojów między posiłkami*.

[26] Dla rodziny osoby wymagającej pomocy całodobowej umieszczenie jej w placówce jest korzystniejsze pod względem finansowym niż w DPS. Rodziny te mają zwykle co najmniej stabilną, a nawet dobrą sytuację majątkową. Te o niskich dochodach nie spełniają kryteriów dochodowych i ciężar finansowania pobytu ich bliskich w DPS obciąża gminę.

że jeżeli podopieczni przebywają tam na podstawie ważnej umowy cywilnoprawnej, stroną są członkowie ich rodzin, a pensjonariusze często są umieszczani wbrew swojej woli. Stanowi to naruszenie podstawowych praw człowieka, za co nie ponosiły żadnej konsekwencji strony zawierające umowę. Przykładowo, podczas kontroli w placówce w Łodzi przebywało w niej 19 osób w podeszłym wieku, w tym siedem leżących. Wszystkie ze względu na wiek i stan zdrowia (choroba Alzheimera, miażdżyca, otępienie starcze) wymagały całodobowej opieki. Umieszczano je tam na podstawie umów cywilnoprawnych zawartych z ich rodzinami.

Należy podkreślić, że osoby niepełnosprawne, przewlekle chore i w podeszłym wieku są najsłabszą i najbardziej bezbronną grupą społeczną. Bardzo często niesamodzielne, mają słaby kontakt z otoczeniem, więc nie są w stanie bronić swoich praw, co stwarza pole do nadużyć przez prowadzących placówki. Jak wykazała kontrola, w wielu przypadkach naruszane były ich dobra szczególnie chronione jak: zdrowie, życie oraz poszanowanie godności osobistej. Dlatego powinni zostać otoczeni szczególną ochroną prawną. Konieczna jest zatem zmiana przepisów służąca przeniesieniu do prawa karnego odpowiedzialności za prowadzenie placówki bez zezwolenia, gdzie taka działalność powinna być kwalifikowana jako przestępstwo.

Utrudnianie kontroli

W dziale „Nadzór i kontrola" w ustawie o pomocy społecznej[27] wskazano, że w sytuacji powzięcia wiadomości o prowadzeniu bez zezwolenia placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, wojewoda ma prawo przeprowadzać kontrole. Prowadzi się je są na podstawie art. 126-127a ustawy o pomocy społecznej przez inspektorów urzędów wojewódzkich właściwych ze względu na miejsce położenia placówki. W celu wyeliminowania przypadków utrudniania czy udaremniania kontroli wprowadzono do ustawy o pomocy społecznej przepisy stanowiące o obowiązku zapewnienia wsparcia przez Policję[28]. Szczegółową organizację i tryb przeprowadzania kontroli i sprawowania nadzoru, kwalifikacje inspektorów upoważnionych do wykonywania czynności nadzorczych i kontrolnych oraz pozostałych pracowników wykonujących z upoważnienia wojewody zadania z zakresu pomocy społecznej określa rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z 23 marca 2005 roku[29].

W objętym kontrolą okresie w skali kraju przeprowadzono 306 kontroli w placówkach, w których zachodziło uzasadnione podejrzenie prowadzenia działalności bez zezwolenia oraz podjęto 40 prób kontroli, które się nie odbyły z powodu niewpuszczenia kontrolerów na teren placówek, nawet jeśli działali przy asyście

[27] Art. 126-134 ustawy o pomocy społecznej.
[28] Art. 127a ustawy o pomocy społecznej.
[29] W sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej. Dz.U. nr. 61 poz. 543, ze zm.

Policji[30]. W takich sytuacjach urzędy wojewódzkie inicjowały wspólne kontrole z innymi podmiotami, (np. Strażą Pożarną, Państwową Inspekcją Pracy, Państwową Inspekcją Sanitarną, Powiatową Inspekcją Nadzoru Budowlanego).

Jak wynika z uzyskanych w trakcie kontroli wyjaśnień, udowodnienie prowadzenia działalności utrudnia również brak prawnych możliwości wyegzekwowania dokumentów oraz obejrzenia wszystkich pomieszczeń placówki. Kontrolujący mają problemy z wejściem na teren placówki, kontrolowani odmawiają przedłożenia dokumentów dotyczących pobytu w nich mieszkańców i kontaktu z pensjonariuszami. W takich sytuacjach udaje się zbadać wyłącznie stan zatrudnienia, o ile inspektorzy współpracują z Państwową Inspekcją Pracy. W efekcie, w ramach dostępnych ustawowo narzędzi nadzorczo-kontrolnych, nie można stwierdzić czy zagrożone jest życie lub zdrowie pensjonariuszy. Dodać należy, że w latach 2015–2018 zapadł zaledwie jeden wyrok skazujący za utrudnianie kontroli[31]. Zasadne w tej sytuacji wydaje się wprowadzenie administracyjnych kar pieniężnych za uniemożliwienie lub utrudnienie tego rodzaju czynności prowadzonych przez wojewodę. Przykładowo, prowadząca placówkę w Gorzowie Wielkopolskim nie wpuszczała kontrolujących na jej teren (czterokrotna próba), mimo że dwukrotnie odbyło się to w asyście Policji. Na teren obiektu inspektorzy weszli wspólnie z pracownikami Państwowej Inspekcji Pracy (na wniosek urzędu wojewódzkiego o kontrolę). Prowadząca placówkę nie udostępniła żądanych dokumentów. Ustaleń dokonano na podstawie: oględzin obiektu i terenu wokół; rozmów z mieszkańcami placówki; ustaleń Państwowej Inspekcji Pracy; informacji od dyrektora Samodzielnej Publicznej Wojewódzkiej Stacji Pogotowia Ratunkowego w Gorzowie Wlkp., informacji od sąsiadów.

Z dokumentów przeanalizowanych przez NIK wynika, że w tego rodzaju placówkch mogą występować bardzo poważne nieprawidłowości, potwierdzone w kontrolach przeprowadzonych przez urzędy wojewódzkie, jednak dopiero po otrzymaniu niepokojących sygnałów. Brak kompleksowych kontroli o charakterze prewencyjnym i reagowanie wyłącznie na napływające sygnały uniemożliwia pomoc osobom, które ze względu na stan zdrowia nie są w stanie złożyć skargi. Z tych powodów poważny niepokój budzi także brak dostatecznego rozpoznania przez wojewodów sytuacji osób przebywających w placówkach działających legalnie.

[30] Przepis art. 127a ustawy o pomocy społecznej zapewnia zespołowi inspektorów pomoc Policji w toku wykonywanych przez nich czynności kontrolnych. Jednak nie daje on podstaw do wejścia do placówki nawet w asyście Policji jeśli prowadzący placówkę odmawia ich wpuszczenia. W takich przypadkach działania Policji sprowadzały się jedynie do spisania notatki służbowej z takiego zdarzenia.

[31] Uniemożliwienie lub utrudnienie kontroli placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku prowadzonej bez zezwolenia jest przestępstwem określonym w art. 225 § 4 Kodeksu karnego. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, w takiej sytuacji składane jest zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa do Prokuratury lub Policji.

Ustalenia kontroli NIK

Kontrolami kompleksowymi – stwarzającymi w praktyce jedyną możliwość pozyskania wystarczających i obiektywnych informacji objęto w większości kontrolowanych województw zaledwie od kilku do kilkunastu procent istniejących placówek. W latach 2015–2018 nie objęto nimi aż 48,5% placówek w województwie śląskim, 81,3% w mazowieckim, 95,3% w pomorskim i 97,0% w województwie łódzkim. Stanowiło to naruszenie § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej, zgodnie z którym kontrole kompleksowe powinny być przeprowadzone nie rzadziej niż raz na 3 lata.

Tym samym wojewodowie praktycznie nie posiadali rozeznania, w jakim zakresie placówki działały zgodnie w przepisami i warunkami udzielonego zezwolenia. Szczególnie niepokojące jest to, że legalnie funkcjonujące podmioty, w świetle istniejących przepisów, mogą nie gwarantować zapewnienia dostatecznego bezpieczeństwa podopiecznym. Placówki te nie muszą bowiem przestrzegać żadnych wymogów dotyczących wskaźników zatrudnienia oraz kwalifikacji osób wykonujących usługi opiekuńcze. Taka sytuacja może stwarzać ryzyko dla życia i zdrowia podopiecznych.

Podsumowanie

Wyniki kontroli wykazały, że działania wojewodów wobec placówek, które bez wymaganego zezwolenia świadczą usługi polegające na całodobowej opiece nad osobami niepełnosprawnymi, przewlekle chorymi oraz w podeszłym wieku, były nieskuteczne. Brak wystarczającego rozpoznania i kontroli ze strony urzędów wojewódzkich sprzyjał powstawaniu szarej strefy w tak ważnej sferze. Obowiązujące przepisy, mające na celu przeciwdziałanie powstawaniu i prowadzeniu nielegalnych placówek, nie sprawdzały się w praktyce. Natomiast wojewodowie rzadko podejmowali kontrole, najczęściej po otrzymaniu skarg, niemal nigdy prewencyjnie. Oznacza to, że właściwie nie istniał w tym obszarze nadzór państwa.

Z przedstawionych ustaleń kontroli wynika, że całe ryzyko związane z wyborem placówki zapewniającej całodobową opiekę, pobytem w niej, a także uzyskaniem zadowalającego poziomu usług ponosi osoba starsza, która w niej przebywa. Natomiast członkowie rodziny, którzy umieszczają tam bliskich, jak również prowadzący ośrodek oraz nadzorujące go organy państwowe nie ponoszą żadnej odpowiedzialności.

Skala i zakres powstałych i utrwalonych już nieprawidłowości, zjawisk i tendencji, które świadczą usługi w zakresie całodobowej opieki nad osobami niepełnosprawnymi, przewlekle chorymi oraz w podeszłym wieku wymaga zintensyfikowania nadzoru ze strony wojewodów. Istniejące rozwiązania prawne nie zapewniają jednak skuteczności tego nadzoru. Dlatego też ważne jest podjęcie przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej działań, m.in. legislacyjnych, dotyczących skutecznego przeciwdziałania tworzeniu i prowadzeniu działalności przez placówki nieposiadające zezwolenia wojewody. Chodzi o:

1. Penalizację uporczywego prowadzenia bez zezwolenia placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub w podeszłym wieku, łącznie z orzeczeniem takiego zakazu.

2. Zwiększenie prawnych możliwości zakończenia działalności przez całodobowe placówki funkcjonujące bez zezwolenia wojewody. Niezależnie od nałożenia kary pieniężnej, wojewoda powinien mieć prawny obowiązek wydania decyzji nakazującej wstrzymanie prowadzenia placówki, z nadaniem rygoru natychmiastowej wykonalności, do czasu uzyskania zezwolenia.
3. Wzmocnienie uprawnień kontrolnych wojewodów, w przypadku zagrożenia życia lub zdrowia osób przebywających w placówce, przez umożliwienie kontrolerom natychmiastowego wejścia na jej teren w celu dokonania oględzin.
4. Wprowadzenie obowiązku poszukiwania przez służby wojewody placówek działających bez zezwolenia.

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej powinien również rozpoznać i określić, w porozumieniu z wojewodami i jednostkami samorządu terytorialnego, skalę zjawiska prowadzenia przez podmioty niepubliczne działalności w zakresie całodobowej opieki, co do której istnieje podejrzenie wykonywania jej bez wymaganego zezwolenia i przyjąć rozwiązania ograniczające ryzyko niezapewnienia osobom starszym właściwych usług bytowych, opiekuńczych i wspomagających.

Pozytywnie należy natomiast ocenić zmiany w ustawie o pomocy społecznej z lipca 2019 r. dotyczące wprowadzenia obowiązku zatrudnienia w takich placówkach profesjonalnego personelu (pielęgniarki, opiekunki) oraz określenia liczby wykwalifikowanych pracowników do opieki.

MIROSŁAW MIŁOŃ
p.o. wicedyrektor
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny NIK

Słowa kluczowe: placówki opieki całodobowej, działania wojewodów, ustawa o pomocy społecznej, wymagane zezwolenia, osoby niepełnosprawne

ABSTRACT

Round-the-Clock Care at Centres that Operate Illegally – Inefficient Supervision by Regional Governors

The audit was conducted as a result of press information about pathologies in the works of centres that provide round-the-clock care. It comprised four regional governor's offices, information was also gathered at twelve offices that were not subject to the audit. The objective of the audit was to establish how it was possible to operate for the entities that made serious negligence or provided services disregarding the regulations and their patients' rights.

Key words: round-the-clock care facilities, actions of voivods, the Act on social assistance, permits required, disabled people

Finansowanie i realizacja przedsięwzięć

Efektywność energetyczna gospodarki

ELŻBIETA SIKORSKA

Efektywne korzystanie z energii oznacza racjonalne i zrównoważone pożytkowanie zarówno samej energii, jak i surowców służących do jej wytworzenia. Przyczynia się ono do zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego, ponieważ zmniejsza uzależnienie od importu, a także ogranicza niekorzystny wpływ na środowisko oraz zdrowie ludzi dzięki redukcji emisji gazów cieplarnianych i pyłów. Lepsze wykorzystanie energii uzyskuje się m.in. usprawniając procesy produkcyjne, modernizując urządzenia i budynki czy wprowadzając nowe technologie. NIK oceniła, że funkcjonujące w Polsce mechanizmy wspierające działania na rzecz efektywności energetycznej, mimo mankamentów, tworzą spójny system. Skutkiem przedsięwzięć realizowanych dzięki niemu było zmniejszenie zużycia energii przez zobowiązane do tego podmioty. Niedofinansowanie Urzędu Regulacji Energetyki powodowało jednak poważne opóźnienia w wydawaniu świadectw efektywności energetycznej.

Wstęp

W 2019 r. NIK przeprowadziła kontrolę[1], której celem było zbadanie czy przedsięwzięcia podejmowane na rzecz poprawy efektywności energetycznej zapewniały zmniejszanie zużycia energii. W szczególności oceniono spójność krajowego systemu poprawy efektywności energetycznej oraz skuteczność finansowych i pozafinansowych instrumentów wsparcia. Badaniem dotyczącym lat 2016–2019 objęto urzędy administracji państwowej, a także przedsiębiorstwa realizujące takie obowiązki lub korzystające z pomocy publicznej na działania związane z przedmiotem kontroli.

Przeciwdziałanie negatywnym skutkom zmian klimatu, których przyczyną jest m. in. działalność sektora energetycznego oraz zmniejszenie związanych z nią emisji zanieczyszczeń do środowiska jest jednym z istotnych celów UE i podstawą europejskiej polityki na rzecz ograniczenia wpływu szkodliwych czynników na klimat. Unia Europejska przyjęła osiągnięcie 20% oszczędności energii pierwotnej (o 368 Mtoe) w 2020 r. w stosunku do prognoz

[1] Artykuł opracowany na podstawie Informacji o wynikach kontroli: *Efektywność energetyczna gospodarki*, KGP.430.010.2018, nr ewid. 160/2019/P/18/021/KGP, Warszawa, styczeń 2020.

z 2007 r. (zakładano wówczas, że jej zużycie będzie wynosiło 1842 Mtoe)[2], co dało wynik 1474 Mtoe. Założono także dalsze zwiększenia efektywności energetycznej[3].

Państwa członkowskie UE co trzy lata przedkładają Komisji Europejskiej krajowe plany działań na rzecz racjonalizacji zużycia energii[4]. Określają one przedsięwzięcia służące poprawie efektywności energetycznej w poszczególnych sektorach gospodarki. Głównymi środkami służącymi osiągnięciu tego celu w Polsce były:

- system świadectw efektywności energetycznej,
- audyty energetyczne i systemy zarządzania energią w dużych przedsiębiorstwach,
- programy informowania odbiorców i doradztwo,
- stworzenie rynku dla usług energetycznych,
- dofinansowanie przedsięwzięć energooszczędnych.

Podstawowym środkiem wspierającym efektywność energetyczną był system świadectw efektywności energetycznej, zwanych białymi certyfikatami, wydawanymi przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (URE), którymi obrót odbywał się na Towarowej Giełdzie Energii.

Obowiązek oszczędności energii

Ustawą o efektywności energetycznej z 2016 r.[5] na podmioty zobligowane do oszczędności energii, z których największą grupę stanowiły przedsiębiorstwa energetyczne sprzedające energię elektryczną, ciepło lub gaz ziemny odbiorcom końcowym przyłączonym do sieci na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nałożono obowiązek:

- zrealizowania przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności energetycznej u odbiorcy końcowego lub
- uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi URE świadectwa efektywności energetycznej lub
- wniesienia opłaty zastępczej.

Przedsiębiorcom, którzy nie wypełniają tego obowiązku grożą kary finansowe.

Żadna z kontrolowanych przez NIK spółek obrotu nie skorzystała z pierwszej z wymienionych możliwości i nie zrealizowała przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej u odbiorcy końcowego.

Jako przyczyny podawano:

- Brak zainteresowania odbiorców finalnych współpracą inwestycyjną z podmiotem zewnętrznym przy realizacji takich inwestycji.
- Ograniczoną dostępność u odbiorców środków z funduszy zewnętrznych lub środków własnych.
- Ryzyko inwestycyjne. Przyjęty w ustawie model wsparcia przenosi w całości na

[2] Tona oleju ekwiwalentnego (toe) – jest to energetyczny równoważnik jednej metrycznej tony ropy naftowej o wartości opałowej równej 10000 kcal/kg. Używa się też jednostki pochodnej Mtoe = 1 000 000 toe.

[3] W konkluzjach Rady Europejskiej obradującej 8-9.3.2007 podkreślono potrzebę zwiększenia efektywności energetycznej w Unii, aby osiągnąć cel zakładający 20% oszczędność w zużyciu energii pierwotnej w Unii do 2020 r. w porównaniu z prognozami. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego I Rady 2012/27/UE z 25.10.2012 w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE. Dz.U.UE.L.2012.315.1.

[4] Zgodnie z art. 24 ust. 2 i załącznikiem XIV do dyrektywy 2012/27/UE.

[5] Ustawa z 20.5.2016 o efektywności energetycznej (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 264, z późn. zm.).

przedsiębiorstwo obrotu ryzyko związane z pozyskiwaniem świadectw. Wobec nieterminowego wydawania świadectw przez URE utrudnione jest realne szacowanie przepływów finansowych na pokrycie poniesionych nakładów. Istnieje też ryzyko kalkulacyjne niezaakceptowania przez Urząd wartości świadectw efektywności energetycznej różnej od zadeklarowanej w uprzednio złożonym wniosku.

Dwie skontrolowane spółki obrotu energią elektryczną podjęły próby współpracy z klientami służące oszczędności energii, zainteresowanie klientów było jednak znikome.

Podobna sytuacja miała miejsce w skontrolowanych spółkach gazowniczych i ciepłowniczych zobowiązanych do uzyskania oszczędności energii. Nie podejmowały one inwestycji służących poprawie efektywności energetycznej u odbiorcy końcowego. Tylko jedna spółka ciepłownicza zdecydowała się na przedsięwzięcie u odbiorcy końcowego, lecz jego efekty będą możliwe do zwymiarowania w przyszłości.

Świadectwa efektywności energetycznej

Składając wniosek o przyznanie białego certyfikatu (świadectwa efektywności energetycznej), firma deklaruje o ile mniej energii będzie zużywać dzięki planowanej inwestycji czy modernizacji – np. izolacji instalacji przemysłowych, wymianie oświetlenia, przebudowie lub remoncie budynku wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi, czy unowocześnieniu lokalnych sieci ciepłowniczych, ograniczeniu strat powstających przy przesyle energii elektrycznej lub gazu, a także stosowaniu do ogrzewania lub chłodzenia energii z oze[6]. Taka deklaracja musi zostać potwierdzona audytem energetycznym. Po przeprowadzeniu przedsięwzięcia energooszczędnego, potwierdzonego kolejnym audytem i decyzją Prezesa URE, firma może sprzedać biały certyfikat na Towarowej Giełdzie Energii.

Według danych Urzędu Regulacji Energetyki dostępnych w trakcie kontroli NIK, od 1 października 2016 r. do końca 2018 r. do URE wpłynęło niemal 2,5 tys. wniosków o przyznanie świadectw efektywności energetycznej. Prezes Urzędu wydał na ich podstawie prawie 600 białych certyfikatów i 38 postanowień o odmowie wydania; pozostałe wnioski były w trakcie rozpatrywania.

Najwięcej świadectw efektywności energetycznej wydano w związku z:

- przebudową lub remontem budynku wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi – 204;
- modernizacją lub wymianą urządzeń i instalacji wykorzystywanych w procesach przemysłowych lub procesach energetycznych, telekomunikacyjnych albo informatycznych – 113;
- ograniczeniem strat w sieciach ciepłowniczych – 107;
- modernizacją lub wymianą oświetlenia – 88.

Średni planowany okres uzyskiwania oszczędności wynosił od 13 do 15 lat.

[6] Oze – odnawialne źródło energii.

Chociaż sam system świadectw efektywności energetycznej funkcjonował prawidłowo, były jednak poważne opóźnienia w ich wydawaniu. Niemal 95% wystawiono po ustawowym terminie, wynoszącym 45 dni. Średni czas rozpatrzenia wniosku wyniósł 240 dni i był ponad pięć razy dłuższy niż przewidziany w przepisach; rekord to 1158 dni.

Powodem opóźnień były braki kadrowe – za weryfikację wniosków i wydawanie białych certyfikatów odpowiadały w URE najwyżej 4 osoby. Prezes Urzędu wielokrotnie zwracał się m.in. do Prezesa Rady Ministrów i Ministra Finansów o przyznanie środków na dodatkowe etaty, ale bezskutecznie (w pismach do wiceprzewodniczącego Stałego Komitetu Rady Ministrów wskazywano na potrzebę zatrudnienia co najmniej 8 dodatkowych pracowników).

Niekompletna baza danych URE

Niedofinansowanie URE miało także inne skutki. Urząd powinien sprawdzać czy zobligowane do tego firmy wypełniają obowiązek zwiększania efektywności energetycznej. Do skutecznej kontroli nie miał jednak odpowiednich narzędzi informatycznych (w 2018 r. rozpoczęły się prace nad rozszerzeniem funkcjonalności bazy URE). Skutkiem były niekompletne rejestry i opóźnienia w przetwarzaniu informacji. Dane wprowadzano ręcznie do pliku arkusza kalkulacyjnego, co znacznie wydłużało cały proces ze względu na liczbę firm podlegających monitoringowi i duży zakres analizowanych danych.

Skutkiem niedofinansowania URE, a co za tym idzie niedostatecznej obsady kadrowej był, zdaniem NIK, także problem z analizowaniem danych. Do czasu zakończenia kontroli Prezes Urzędu zbadał informacje dotyczące wykonania obowiązku poprawy efektywności energetycznej za 2013 r. Wynika z nich, że oszczędność energetyczna wyniosła w tym okresie ponad 459 tys. toe, co oznacza, że obowiązek zrealizowano w 99,5%, z tego:

- w ponad 98% przez uiszczenie opłaty zastępczej (w wysokości 452 mln zł, co odpowiada ponad 452,5 tys. toe);
- w 1,4% przez umorzenie świadectw efektywności energetycznej (o łącznej ilości energii ponad 6,5 tys. toe).

Z powodu ograniczeń nałożonych ustawą o efektywności energetycznej od 2016 r. podmiot zobowiązany mógł zrealizować obowiązek oszczędności energii przez uiszczenie opłaty zastępczej w ograniczonym zakresie. Na przykład za IV kwartał 2016 r. 4,55% wartości obowiązku oszczędności energii zrealizowano uiszczając opłatę zastępczą, za 2017 r. – 0,17%, a za 2018 r. jedynie 0,03%.

URE nie dysponował także pełnym wykazem przedsiębiorców zobowiązanych do wykonania (raz na 4 lata) audytu energetycznego, który miał określić, w jaki sposób i w jakiej ilości możliwe jest w tych firmach uzyskanie opłacalnej oszczędności energii. Rejestr zawierał jedynie dane tych przedsiębiorstw, które audyt przeprowadziły choć raz i poinformowały o tym Urząd. W efekcie niewykonalne było skuteczne monitorowanie i egzekwowanie tego obowiązku oraz wymierzanie ewentualnych kar, a także oszacowanie możliwej do zaoszczędzenia ilości energii. Wszyscy skontrolowani przez NIK przedsiębiorcy przeprowadzili audyt energetyczny.

Prezes URE dokonywał rzetelnej weryfikacji zawiadomień o zakończeniu realizacji

przedsięwzięć, sprawdzając m.in. zgodność wartości zaoszczędzonej energii finalnej z wydanym świadectwem efektywności energetycznej. W przypadku braków w dokumentacji lub powzięcia wątpliwości dotyczących rzeczywistych uzyskanych oszczędności, URE wnosił o uzupełnienie dokumentów lub dokonanie korekt. Wszystkie wnioski o umorzenie świadectw efektywności energetycznej złożone w celu realizacji obowiązku jej poprawy za dany rok kalendarzowy Prezes URE rozpatrywał do dnia, w którym upływał termin wykonania tego obowiązku.

W ocenie NIK przyczyną dysfunkcji w działalności Urzędu Regulacji Energetyki było ustawowe nałożenie na Prezesa URE zadań z zakresu efektywności energetycznej bez zapewnienia adekwatnego finansowania Urzędu.

Wsparcie z NFOŚiGW

Wsparcie finansowe państwa dla projektów zwiększających efektywność energetyczną nie opiera się wyłącznie na systemie białych certyfikatów. W badanym przez NIK okresie takie przedsięwzięcia dofinansowywał w formie pożyczek i dotacji Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW). Na ten cel, w latach 2015–2018, wydał ze środków krajowych:

- w formie pożyczek – ponad 701 mln zł,
- w formie dotacji – prawie 923 mln zł,
- w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ) na lata 2014–2020 – ok. 558,5 mln zł.

Część budżetu NFOŚiGW stanowią opłaty zastępcze i kary finansowe wpłacane na konto Funduszu przez tzw. przedsiębiorstwa zobowiązane, które Prezesowi URE nie przedstawiły do umorzenia białych certyfikatów. Cały przychód z tego tytułu był przeznaczany na pomoc dla podmiotów realizujących przedsięwzięcia służące zmniejszeniu zapotrzebowania na energię u odbiorców końcowych, czyli takich, którzy kupują prąd, ciepło lub gaz na własny użytek.

Spośród 17 skontrolowanych przedsiębiorstw energetycznych ze wsparcia NFOŚiGW skorzystało dziewięć, głównie operatorzy systemów dystrybucyjnych energii elektrycznej oraz przedsiębiorstwa energetyki cieplnej.

Jeden z operatorów elektroenergetycznych systemów dystrybucyjnych zrealizował w okresie objętym kontrolą pięć projektów dotyczących poprawy efektywności energetycznej. Inwestycje obejmowały wymianę transformatorów w celu ograniczenia strat technicznych energii elektrycznej w sieci dystrybucyjnej. Ich łączny koszt wyniósł 165 mln zł, a otrzymana pomoc finansowa w postaci dotacji z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko – 75 mln zł (45% kosztów). W ramach dwóch szczegółowo zbadanych inwestycji firma wymieniła 2768 transformatorów. W obu przypadkach ostateczna ilość zaoszczędzonej energii była wyższa od zakładanej i wyniosła łącznie ok. 11 000 MWh.

Inny operator przeprowadził, z wykorzystaniem wsparcia z NFOŚiGW, projekt wdrożenia inteligentnej sieci energetycznej. Obejmował on stworzenie inteligentnej sieci oświetleniowej, budowę elektrowni fotowoltanicznej oraz przeprowadzenie kampanii informacyjno-edukacyjnej. W efekcie miało dojść do zmniejszenia zapotrzebowania na energię elektryczną

oraz ograniczenia lub uniknięcia emisji dwutlenku węgla. Dotacja na realizację inwestycji wyniosła 15,1 mln zł.

Jedno z kontrolowanych przedsiębiorstw energetyki cieplnej realizowało trzy umowy związane z inwestycjami mającymi na celu poprawę efektywności energetycznej, w tym ograniczenie strat w sieci ciepłowniczej. Inwestycje na łączną kwotę 24 mln zł uzyskały możliwość wsparcia dotacjami na łączną kwotę 15 mln zł. Projekt, który oszacowano na 3,7 mln zł uzyskał dotację 2,5 mln zł. Wykorzystano ją na budowę i przebudowę osiedlowej preizolowanej sieci cieplnej. W stosunku do roku 2016 zmniejszono straty ciepła o ponad 7 tys. GJ, tj. o 78,6%.

Inne z przedsiębiorstw energetyki cieplnej zrealizowało z wykorzystaniem wsparcia modernizację odcinka sieci ciepłowniczej zasilającej jedno z osiedli mieszkaniowych. Łączny koszt inwestycji wyniósł 903 tys. zł, a kwota niskooprocentowanej pożyczki 630 tys. zł (różnica w oprocentowaniu przełożyła się na pomoc w wysokości 11,8 tys. zł). Po przeprowadzonej modernizacji sieci ciepłowniczej ograniczono straty przesyłowe o 841 GJ rocznie. W kolejnym roku przedsiębiorstwo uzyskało z POIiŚ wsparcie dla przebudowy miejskiej sieci ciepłowniczej. Łączna wartość inwestycji wyniosła 27,5 mln zł, a dofinansowanie w formie dotacji 12,5 mln zł. Roczne oszczędności energii finalnej uzyskane w związku z tym przedsięwzięciem oszacowano na 39,1 TJ, czyli ok. 4% rocznej sprzedaży energii cieplnej.

NIK policzyła, że w badanym okresie, dzięki realizacji przedsięwzięć finansowanych ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej rocznie zmniejszono zapotrzebowanie na energię cieplną i elektryczną o ok. 375 tys. toe.

Działania edukacyjne

Istotnym elementem wspomagającym oszczędność energii były działania promocyjne i informacyjno-edukacyjne. Zlecone przez Ministra Energii zostały pozytywnie ocenione w badaniach ewaluacyjnych. Jednak brak dostatecznych środków na ten cel powodował, że były prowadzone w ograniczonym zakresie. NIK pozytywnie oceniła zainicjowanie wieloletniego projektu mającego tworzyć ogólnopolski system wsparcia doradczego dla sektora publicznego i mieszkaniowego oraz przedsiębiorstw w zakresie efektywności energetycznej i oze.

Przykładami promowania oszczędności energii były:

- Ogólnopolska kampania telewizyjna zachęcająca do wybierania i zakupu urządzeń wysokiej klasy energetycznej.
- Spoty reklamowe i wyprodukowany na potrzeby kampanii film edukacyjny „Jak czytać etykiety energetyczne".
- Na wniosek Ministerstwa Energii Krajowa Agencja Poszanowania Energii SA wykonała projekt: „Wsparcie techniczne na rzecz promowania audytu energetycznego i inwestycji w obszarze efektywności energetycznej w małych i średnich przedsiębiorstwach". Środki na jego realizację pochodziły z Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych.
- W ramach projektu „Wspieranie inwestycji dotyczących wytwarzania energii z odnawialnych źródeł wraz z podłączeniem tych źródeł do sieci dystrybucji/przesyłowej oraz źródeł wysokosprawnej kogeneracji" została

Ustalenia kontroli NIK

przeprowadzona, finansowana z POIiŚ na lata 2014–2020, kampania informująca – sektor energetyka. W jej ramach zamieszczano reklamy w prasie branżowej, przeglądarce internetowej oraz banery na portalach branżowych, natomiast w ogólnokrajowej stacji radiowej nadano trzy tematyczne audycje.

Opóźnienia w planowaniu i zmianie przepisów

Unia Europejska w 2006 r. i w 2012 r. nałożyła na państwa członkowskie obowiązek opracowywania co trzy lata planów działań dotyczących efektywności energetycznej, które mają określać szczegółowe zasady i środki służące poprawie sytuacji w poszczególnych sektorach gospodarki. Jednak wbrew przepisom prawa wspólnotowego i krajowego, Ministerstwo Energii (wcześniej Ministerstwo Gospodarki) z opóźnieniem przygotowało dwa (trzeci i czwarty) Krajowe plany działań dotyczących efektywności energetycznej. Trzeci plan przesłano Komisji Europejskiej 20 października 2014 r, niemal pół roku po wyznaczonym terminie, czwarty – 23 stycznia 2018 r., z blisko dziewięciomiesięcznym opóźnieniem.

Również z opóźnieniem, ponaddwuletnim, przygotowano projekt ustawy dostosowujący polskie przepisy do przyjętych w 2012 r. przez Unię Europejską. Choć prace ruszyły jeszcze w listopadzie 2012 r., przerwano je, by wznowić po kilkunastu miesiącach. W konsultacjach międzyresortowych do projektu Ministerstwa Gospodarki zgłoszono 127 uwag (rozbieżności dotyczyły m.in. wydawania świadectw efektywności energetycznej i zasad wnoszenia opłaty zastępczej). Z tego powodu projekt skierowano do dalszych uzgodnień, w szczególności między resortami gospodarki i środowiska.

Wcześniejsze regulacje dotyczące efektywności energetycznej miały obowiązywać do 31 grudnia 2016 r., dlatego przedłużające się prace nad nowymi przepisami powodowały niepewność na rynku i mogły zniechęcać do planowania inwestycji, zwłaszcza takich, których proces przygotowywania i realizacji miał trwać wiele lat. Aby zapewnić stabilność funkcjonowania systemu tzw. białych certyfikatów, do czasu przyjęcia nowej regulacji Sejm był zmuszony wydłużyć okres obowiązywania ustawy z grudnia 2015 r. do końca 2017 r.

Monitorowanie działań naprawczych

NIK oceniła, że monitorowanie stosowania środków poprawy efektywności energetycznej nie miało sformalizowanego i stałego charakteru. Minister Energii prowadził takie działania, m.in. podczas opracowywania dokumentów strategicznych, w trakcie dokonywanego co pięć lat przez Międzynarodową Agencję Energetyczną przeglądu Polski[7] oraz opracowania kolejnego Krajowego planu działań w zakresie efektywności energetycznej. Jednak nie wszystkie te działania znalazły odzwierciedlenie w sprawozdaniach.

[7] Polska jako członek Międzynarodowej Agencji Energetycznej od 25.9.2008 co pięć lat podlega przeglądowi polityki energetycznej, w tym polityki efektywności energetycznej.

Zastrzeżenia Najwyższej Izby Kontroli wzbudziła zwłaszcza realizacja ewaluacyjnego badania możliwości wdrażania instrumentu ESCO[8], wykonanego w 2017 r. na zlecenie Ministerstwa Energii.

Badanie wykazało, że formuła realizacji inwestycji w partnerstwie z podmiotem ESCO jest instrumentem niewystarczająco rozpoznawalnym wśród beneficjentów zarówno sektora publicznego, jak i małych i średnich przedsiębiorstw. W mechanizmie występują także bariery organizacyjne i prawne związane m.in. z brakiem interpretacji dotyczącej własności instalacji beneficjenta i podmiotu ESCO oraz przepisów księgowych i sprawozdawczych odnoszących się do relacji jednostek samorządu terytorialnego z organami nadzoru.

Ze względu na nierozstrzygnięte wątpliwości wdrażanie tego instrumentu zostało wstrzymane. Nie znaleziono źródeł dofinansowania, które umożliwiłyby zakończenie projektów w 2023 r.

Minister Energii nie dokonał właściwego rozpoznania barier organizacyjnych i prawnych ograniczających wdrożenie i stosowanie ustawy o efektywności energetycznej.

Najwyższa Izba Kontroli uznała, że takie działania byłyby celowe i pomogłyby uniknąć problemów, mających źródło w nieprawidłowościach ujawnionych w funkcjonowaniu Urzędu Regulacji Energetyki.

Wnioski

Wobec poprawnego, choć nie obarczonego mankamentami funkcjonowania systemu poprawy efektywności energetycznej, NIK zwróciła się Prezesa Rady Ministrów o dokonanie rzetelniej analizy potrzeb kadrowych i finansowych Urzędu Regulacji Energetyki, a następnie zagwarantowanie mu wystarczających środków niezbędnych do terminowej, rzetelnej i zgodnej z prawem realizacji zadań nałożonych na Prezesa URE, w szczególności ustawą o efektywności energetycznej. Dysfunkcje w działaniu URE, które nie zostały usunięte, mogą spowodować, że system białych certyfikatów przestanie poprawnie funkcjonować.

Natomiast do ministra właściwego ds. energii NIK wnioskowała o podjęcie działań umożliwiających przedłożenie Sejmowi przez Radę Ministrów projektu ustawy dostosowującej polskie przepisy do przyjętych przez UE nie później niż na trzy miesiące przed upływem terminu implementacji prawa wspólnotowego, zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

ELŻBIETA SIKORSKA
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji NIK

[8] Ang. *Energy Service Companies* – firmy oferujące usługi w zakresie finansowania działań zmniejszających zużycie energii.

Słowa kluczowe: efektywność energetyczna, oszczędność energii, środki publiczne, zarządzanie energią, sektory gospodarki

Ustalenia kontroli NIK

Bibliografia:

1. T. Skoczkowski, S. Bielecki: *Efektywność energetyczna – polityczno-formalne uwarunkowania rozwoju w Polsce i Unii Europejskiej*, „Polityka Energetyczna-Energy Policy Journal", tom 19/2016, zeszyt 1, s. 5-20.
2. *Efektywność wykorzystania energii w latach 2007–2017*, oprac. GUS <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/srodowisko-energia/energia/efektywnosc-wykorzystania-energii-w-latach-2007-2017,5,14.html>.

ABSTRACT

Energy Effectiveness of Economy – Financing and Implementation of Initiatives in the Area

One of the most important goals of the EU is to counteract the negative consequences of climate changes due to, among other, the activities of the energy sector, and to reduce the related emission. These are also the basis of the European policy aimed at limiting the effects of adverse factors on climate. The European Union committed to obtain, in 2020, 20 percent savings in primary energy in relation to the 2007 forecast. The objective of the audit was to examine whether the initiatives taken in order to improve energy effectiveness actually guaranteed reduced use of energy. The focus of the audit was to evaluate the comprehensiveness of the national system for energy effectiveness improvement, and the effectiveness of financial and non-financial support instruments. The audit covered the years 2016–2019, and it was conducted at state administration offices, as well as the enterprises that fulfilled those obligations or that used public funds for activities related to the audit topic.

Key words: energy effectiveness, energy saving, public funds, energy management, sectors of the economy

POZOSTAŁE KONTROLE NIK

Placówki opieki bez zezwolenia

Kontrolę podjęto po doniesieniach prasowych o patologiach występujących w placówkach zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub w podeszłym wieku. W toku badania postawiono pytanie, dlaczego możliwe jest funkcjonowanie podmiotów, które dopuszczają się rażących zaniedbań lub świadczą opiekę z naruszeniem przepisów i praw pensjonariuszy. Sprawdzono m.in. jak wojewoda pozyskuje informacje o takich domach, a także skuteczność podejmowanych wobec nich działań. Kontrolę przeprowadzono w Urzędach Wojewódzkich w: Gdańsku, Warszawie, Łodzi i Katowicach. Dotyczyła ona lat 2016–2018 (I półrocze). Wykorzystano także dane statystyczne z okresu 2015–2018 oraz dane z 12 województw nieobjętych kontrolą. Więcej na temat ustaleń tej kontroli piszemy na s. 71-84.

Strefy ekonomiczne

NIK sprawdziła, czy działalność specjalnych stref ekonomicznych zapewnia realizację celów określonych w gospodarczych strategiach rządowych. Badanie, które dotyczyło lat 2015–2017, przeprowadzono w Ministerstwie Przedsiębiorczości i Technologii oraz w 13 spółkach zarządzających tymi strefami.

Transport intermodalny

Ocenie poddano działania administracji publicznej mające poprawić warunki rozwoju transportu intermodalnego. Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Infrastruktury, Centrum Unijnych Projektów Transportowych, Polskich Kolejach Państwowych oraz w pięciu terminalach intermodalnych. Dotyczyła lat 2015–2018 (I półrocze).

Archiwa narodowe

Ochrona narodowego zasobu archiwalnego jest zadaniem państwa, służącym zachowaniu świadectw przeszłości dla przyszłych pokoleń. Zajmuje się tym Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych (centralny organ administracji rządowej) oraz podległa mu sieć archiwów państwowych (trzy centralne i 30 o zasięgu regionalnym). NIK sprawdziła, czy zadanie to wykonywano prawidłowo w latach 2016–2019. Skontrolowano: Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Naczelną Dyrekcję Archiwów Państwowych, Wojskowe Biuro Historyczne oraz 13 archiwów państwowych.

Szkolenie żołnierzy

Inspektorzy NIK sprawdzili, czy szkolenie zawodowych podoficerów i szeregowych przygotowało żołnierzy do realizacji powierzonych im zadań. Kontrola miała miejsce w Dowództwie Generalnym Rodzaju Sił Zbrojnych i siedmiu jednostkach szkolnictwa wojskowego. Kontrolowano lata 2016–2018.

Prokuratoria Generalna

1 stycznia 2017 r. weszła w życie ustawa o Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (PG RP). Na jej mocy PG RP otrzymała kompetencje szersze niż istniejąca wcześniej Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa. W związku z tym Izba sprawdziła, czy zorganizowano efektywny system realizacji jej zadań ustawowych.

Oprócz PG PR skontrolowano Kancelarię Prezesa Rady Ministrów. Badany okres to lata 2017–2019.

Dziedzictwo kulturowe

Analizie poddano działania właściwych podmiotów na rzecz ochrony materialnego dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych. Badanie dotyczące lat 2016–2019 (do 31 lipca), przeprowadzano w: Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Narodowym Instytucie Dziedzictwa Narodowego, Instytucie Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów, 9 wojewódzkich urzędach ochrony zabytków, 9 urzędach marszałkowskich oraz 9 urzędach gmin.

Dzikie zwierzęta w miastach

Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła, czy samorządy (JST) właściwie realizują obowiązki związane z obecnością dzikich zwierząt na ich terenie. Badanie, które dotyczyło lat 2017–2019 przeprowadzono w 12 gminach, ośmiu jednostkach organizacyjnych gmin i w dziewięciu podmiotach, którym JST powierzyły tego typu zadania.

Bioróżnorodność

NIK zbadała, czy środki regionalnego programu operacyjnego województwa opolskiego na realizację projektów z zakresu bioróżnorodności wykorzystano prawidłowo i skutecznie. Kontrolę, która dotyczyła lat 2014–2019 (I kwartał) przeprowadzono w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Opolskiego oraz u 9 beneficjentów projektów.

Materiały niebezpieczne na dnie Bałtyku

Na dnie Morza Bałtyckiego, w tym w polskich obszarach morskich, zalegają setki wraków, a także broń chemiczna. NIK sprawdziła czy właściwe instytucje podjęły działania służące zabezpieczeniu tych materiałów. Kontrolę przeprowadzono w: Ministerstwie Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, Ministerstwie Środowiska (obecnie Ministerstwie Klimatu), Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska, Urzędach Morskich (w Gdyni, Słupsku i Szczecinie), Morskiej Służbie Poszukiwania i Ratownictwa, urzędach wojewódzkich (pomorskim, warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim). Badania objęły lata 2016–2019 (I półrocze).

Bezpieczna żywność

Sprawdzono, czy funkcjonujące w Polsce systemy zapewnienia bezpieczeństwa oraz jakości żywności są skuteczne. Skontrolowano Główny Inspektorat Sanitarny, Główny Inspektorat Weterynarii, Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, cztery wojewódzkie stacje sanitarno-epidemiologiczne, cztery wojewódzkie inspektoraty weterynarii, cztery wojewódzkie inspektoraty jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, cztery wojewódzkie inspektoraty inspekcji handlowej. Badaniem objęto lata 2017–2018.

Nadzór nad JST

Oceniono nadzór wojewodów nad stanowieniem prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Kontrolą, która dotyczyła lat 2017–2019 (I kwartał), objęto pięć urzędów wojewódzkich (kujawsko-pomorski, lubelski, łódzki, śląski, świętokrzyski, zachodniopomorski).

(red.)

„Informacje o wynikach kontroli", przekazane do publikacji w kwietniu i maju 2020 r., <www.nik.gov.pl>.

Państwo i społeczeństwo

Tendencje w latach 2015–2018

Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce

Inwestycje są uważane za jeden z najważniejszych czynników rozwoju gospodarczego oraz budowania konkurencyjności na poziomie mikro- i makroekonomicznym. W tym kontekście istotną rolę odgrywają te bezpośrednie, napływające z zagranicy, które w polskich warunkach mają szczególne znaczenie z uwagi na relatywnie niską skłonność krajowych przedsiębiorców do angażowania kapitału. Tym samym możliwość zaspokojenia potrzeb inwestycyjnych gospodarki narodowej jest w dużym stopniu uwarunkowana napływem kapitału obcego, który pojawi się jednak tylko wówczas, gdy będzie to dla niego opłacalne. Z jednej strony trzeba zatem stwarzać warunki zachęcające firmy zagraniczne do pozostania w Polsce, z drugiej zaś umiejętnie sterować strumieniami inwestycji tak, aby płynęły przede wszystkim do sektorów kluczowych dla rozwoju państwa.

PAWEŁ WIECZOREK

Polska od wielu lat jest postrzegana przez inwestorów zagranicznych jako atrakcyjne w skali całej Unii, a szczególnie w grupie nowych państw UE, miejsce lokowania kapitału. Potwierdzają to dane dotyczące skumulowanej wartości bezpośrednich

inwestycji zagranicznych (BIZ)[1], a także liczby realizowanych projektów inwestycyjnych, plasujące Polskę w czołówce państw europejskich[2] (tabela 1, s. 98). Nie ulega wątpliwości, że firmy z udziałem kapitału obcego odgrywają bardzo ważną oraz równorzędną rolę w gospodarce i wnoszą istotny wkład we wzrost wartości dodanej, inwestycji, eksportu oraz zatrudnienia. Są także nośnikiem postępu technicznego i organizacyjnego. Zarazem trzeba jednak pamiętać, że napływ BIZ jest równoznaczny z zadłużaniem się kraju, co w określonych warunkach grozi naruszeniem zewnętrznej równowagi makroekonomicznej. W przypadku Polski takie ryzyko pozostaje stosunkowo małe i to mimo silnie ujemnej międzynarodowej pozycji inwestycyjnej netto (MPI). Ponadto, kontrowersje mogą budzić niektóre aspekty działalności przedsiębiorców z udziałem kapitału zagranicznego, w tym zwłaszcza transferowanie za granicę dużej części wygenerowanych zysków, w szczególności, gdy robią to firmy mocno w Polsce zadłużone.

Napływający do Polski kapitał zagraniczny wypełnia lukę w możliwościach sfinansowania strategii przyspieszonej modernizacji gospodarki, wynikającą ze zbyt małych oszczędności. Inną kwestią jest, że według niektórych ocen w Polsce nastąpiło zachwianie balansu pomiędzy rolą kapitału zagranicznego i kapitału krajowego, wyrażające się w zbyt silnej zależności rozwoju kraju od napływu zagranicznych inwestycji i technologii, co może rodzić obawy o długookresową stabilność polskiej gospodarki a także o jej pozycję w gospodarce europejskiej i światowej[3].

Celem artykułu jest przedstawienie roli bezpośrednich inwestycji zagranicznych w procesie rozwoju polskiej gospodarki w latach 2015–2018 ze wskazaniem przyczyn i uwarunkowań zaobserwowanych zjawisk. W powyższym kontekście zostaną omówione następujące kwestie:

---

[1] Zgodnie z definicjami Konferencji Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju (UNCTAD), Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) oraz Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) pod pojęciem bezpośrednich inwestycji zagranicznych (ang. *Foreign Direct Investment* – FDI) należy rozumieć międzynarodowy transfer kapitału dokonywany przez rezydenta w danym kraju (zwanego niekiedy „inwestorem bezpośrednim" lub „firmą matką") w celu utworzenia w innym kraju podmiotu zależnego („przedsiębiorstwa bezpośredniej inwestycji" lub „firmy córki") i sprawowania nad nim długotrwałej kontroli. Przez „długotrwałą kontrolę" rozumie się tutaj istnienie długoterminowych relacji pomiędzy inwestorem bezpośrednim i przedsiębiorstwem bezpośredniej inwestycji oraz istotny poziom oddziaływania, który daje inwestorowi bezpośredniemu głos w zarządzaniu przedsiębiorstwem bezpośredniej inwestycji. W przypadku BIZ przyjmuje się, że minimalny próg zaangażowania kapitałowego inwestora bezpośredniego w przedsiębiorstwie bezpośredniej inwestycji wynosić powinien 10%.

[2] Zgodnie z danymi UNCTAD skumulowana wartość BIZ wyniosła w Polsce w 2018 r. 228,5 mld $, co oznaczało jedenaste miejsce w rankingu obejmującym wszystkie państwa Unii oraz pierwsze miejsce w grupie nowych państw, które weszły do Wspólnoty w 2004 r. i latach następnych (tabela 1). Natomiast według opinii firmy konsultingowej EY Polska pod względem liczby nowych BIZ z listą obejmującą 272 pozycje w 2018 r. zajęła szóste miejsce w Europie. *World Investment Report 2019. Country fact sheet: Poland,* UNCTAD 2019. *How can Europe raise its game?. EY attractiveness survey Europe, EY,* June 2019, s. 11.

[3] Zjawiska te znalazły swoje odzwierciedlenie w rządowej *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 r. (z perspektywą do 2020 r.)*, Warszawa 2017, w której w tym kontekście mówi się (s. 24) o pułapce braku równowagi.

Tabela 1. **Skumulowana wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych w krajach UE w 2018 r.**

Lp.	Państwo	W mld dol.	Jako % PKB	Lp.	Państwo	W mld dol.	Jako % PKB
1.	Wielka Brytania	1930,5	67,4	15.	Luksemburg	154,4	217,6
2.	Holandia	1685,1	184,3	16.	Portugalia	154,3	63,9
3.	Irlandia	1000,4	261,4	17.	Dania	107,3	30,2
4.	Niemcy	934,5	23,6	18.	Węgry	95,8	58,6
5.	Francja	820,6	29,5	19.	Rumunia	92,9	38,4
6.	Hiszpania	735,7	51,8	20.	Finlandia	71,5	25,9
7.	Belgia	555,9	102,3	21.	Słowacja	57,1	53,9
8.	Cypr	428,4	1715,5	22.	Bułgaria	50,5	76,0
9.	Włochy	428,3	20,5	23.	Grecja	34,9	16,0
10.	Szwecja	343,7	61,8	24.	Chorwacja	27,9	45,7
11.	POLSKA	228,5	39,0	25.	Estonia	24,8	80,7
12.	Austria	201,9	44,3	26.	Litwa	19,5	36,5
13.	Malta	206,1	1410,3	27.	Łotwa	17,4	50,7
14.	Czechy	164,2	67,0	28.	Słowenia	17,4	32,1

Źródło: *World Investment Report 2020*, UNCTAD 2020 (Country Fact Sheets).

- potrzeby inwestycyjne polskiej gospodarki i możliwości ich zaspokojenia na podstawie kapitału krajowego;
- główne przyczyny niskiej skłonności krajowych przedsiębiorców do inwestowania;
- skala i struktura bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce;
- wpływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych na rozwój gospodarczy Polski;
- próba oceny stopnia zaawansowania procesu rozwoju gospodarczego Polski przy wykorzystaniu modelu ścieżki rozwoju inwestycji zagranicznych – ŚRIZ (ang. *Investment Development Path* – IDP), opracowanego przez J. H. Dunninga;
- stabilizujący wpływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych na międzynarodową pozycję inwestycyjną Polski w kontekście ryzyka naruszenia zewnętrznej równowagi makroekonomicznej rodzimej gospodarki;
- instrumenty wspierające napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski;
- próba oceny atrakcyjności inwestycyjnej Polski z punktu widzenia inwestorów zagranicznych.

Za punkt wyjścia okresu objętego analizą przyjęto rok 2015, ponieważ od tego właśnie momentu – w następstwie

zwycięstwa Prawa i Sprawiedliwości w wyborach parlamentarnych w październiku tego roku i utworzenia przez tę formację polityczną kolejno rządów Beaty Szydło oraz Mateusza Morawieckiego – zaczęły następować daleko idące zmiany w wizji rozwoju Polski; zapoczątkowano też nowe podejście do krajowej polityki gospodarczej. Kierunki tych zmian znalazły wyraz w Planie na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, ostatecznie przyjętym przez Radę Ministrów w lutym 2016 r., a także w opartej na tym dokumencie Strategii o takim samym tytule[4]. Dużą wagę przywiązano przy tym do zaktywizowania działalności inwestycyjnej. Uznano to za warunek wdrożenia modelu wzrostu gospodarczego bazującego na wiedzy, innowacjach i zaawansowanych technologiach, pozwalającego na przezwyciężenie u nas tzw. pułapki średniego rozwoju. W ten sposób nawiązano również do roli kapitału zagranicznego w polskiej gospodarce, stanowiącego po 1989 r. ważny składnik realizowanych u nas inwestycji. Oczywiście wielkość oraz struktura BIZ napływających do Polski w latach 2015–2018 wykazywały w poszczególnych latach niekiedy spore różnice, ale nie miały one istotnego znaczenia, jeśli chodzi o możliwość generalnego zobrazowania wpływu BIZ na gospodarkę oraz perspektywy jej rozwoju. Dlatego zasadne wydaje się potraktowanie analizowanego okresu jako jednorodnego, bez konieczności prowadzenia szczegółowych analiz dotyczących BIZ w ujęciu rocznym.

Niniejszy artykuł został przygotowany w szczególnym momencie. Pandemia wirusa SARS-CoV-2 zmieniła bowiem zasadniczo postrzeganie problemów, przed którymi stoi kraj, jego gospodarka, przedsiębiorcy i każdy z nas. W tej sytuacji pierwszoplanowym zadaniem stało się zminimalizowanie negatywnego wpływu pandemii na możliwości prowadzenia działalności biznesowej w Polsce, kondycję przedsiębiorców, stan poszczególnych rynków, zatrudnienie, a także funkcjonowanie służby zdrowia i sfery zabezpieczenia socjalnego. Z podobnymi problemami boryka się oczywiście wiele krajów, z którymi Polska utrzymuje rozbudowane relacje gospodarcze, w tym w sferze kapitałowej. Nadzwyczajna sytuacja, w jakiej znalazł

[4] Wprowadzane zmiany polegały m.in. na podniesieniu rangi działań agend rządowych w zakresie:
a) kształtowania przez państwo zachowań przedsiębiorców w ramach działalności gospodarczej ważnych z punktu widzenia perspektyw rozwoju gospodarki (oszczędności, inwestycje, innowacje);
b) efektywnego wspomagania rozwoju obszarów i miast, które mają mniejszą odporność na zjawiska kryzysowe, w niewystarczającym stopniu korzystają z pozytywnych efektów zachodzących procesów rozwojowych, a także nie mogą w pełni zrealizować swojego potencjału ze względu na ukształtowaną historycznie zależność gospodarczą od dominujących branż i sektorów lub utraciły funkcje społeczno-gospodarcze (z uwagi na brak odpowiednich zasobów rynku pracy czy problemy instytucjonalne). Oznaczało to odejście od obowiązującego przed 2015 r. tzw. polaryzacyjno-dyfuzyjnego modelu rozwoju kraju, skupiającego uwagę na dużych ośrodkach miejskich;
c) włączania w procesy rozwojowe wszystkich grup społecznych, dając im jednocześnie możliwość wymiernego czerpania korzyści ze wzrostu gospodarczego (programy socjalne);
d) budowania kapitału krajowego (na podstawie zasobów wewnętrznych oraz polonijnych), jako przeciwwagi dla kapitału zagranicznego mocno zakorzenionego w wielu gałęziach polskiej gospodarki.

się świat z czasem minie, a gospodarka powróci na normalne tory funkcjonowania. W związku z tym mam nadzieję, że tezy zawarte w artykule, dotyczące jednego z najważniejszych czynników wpływających na warunki i perspektywy rozwoju, niejako odzyskają aktualność, stanowiąc przyczynek do dyskusji na temat roli kapitału obcego w polskiej gospodarce.

Potrzeby inwestycyjne i możliwości ich zaspokojenia

Lata 2015–2018 przyniosły kontynuację długofalowego wzrostu gospodarczego Polski, z okresowym przyspieszeniem dynamiki PKB do 4,9% w 2017 r. i 5,3% w 2018 r.[5] Źródłem wysokiej koniunktury był przede wszystkim silny wzrost popytu krajowego, w tym zwłaszcza spożycia prywatnego w związku z poprawą sytuacji na rynku pracy, dużymi transferami socjalnymi (program Rodzina 500+ i inne) oraz dostępnością względnie taniego kredytu konsumpcyjnego. Jednocześnie zdecydowanie zbyt niskie były w stosunku do potrzeb dynamicznie rosnącej gospodarki nakłady inwestycyjne, w szczególności prywatne, które wzmacniałyby potencjał produkcyjny i innowacyjny kraju (tabela 2, s. 101). Zintensyfikowanie inwestycji stanowi jeden z kluczowych czynników, które będą determinować długofalowy rozwój Polski. Umożliwiłyby przejście od imitacyjnego modelu rozwoju ukształtowanego w okresie transformacji ustrojowej do modelu opartego na wykorzystaniu wiedzy, innowacji oraz przełomowych technologii, jako podstawy wzrostu gospodarczego i budowania międzynarodowej konkurencyjności przedsiębiorców. W innym wypadku Polsce trudno będzie wykorzystać zdobycze czwartej rewolucji przemysłowej, w tym upowszechnić idee przemysłu 4.0, co może doprowadzić do pozostania na dłuższy czas w „dryfie" rozwojowym i utraty szans na względnie szybkie zniwelowanie zapóźnienia w stosunku do najbogatszych państw UE[6]. Uniknięcie wspomnianych zagrożeń będzie możliwe, jeśli nastąpi istotne zwiększenie inwestycji, których stopa zgodnie z założeniami rządowej Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju miała wynieść 22-25% w 2020 r. i następnie utrzymać się na poziomie 25% w 2030 r.[7] Stopa inwestycji osiągnięta w latach 2015–2018 znacząco odbiegała od tych założeń wynosząc w 2015 r. 20,1%, aby następnie ulec obniżeniu w kolejnych trzech latach do 17,5-18,2% (tabela 2). W konsekwencji nakłady na środki trwałe wywierały wyraźnie mniejszy wpływ na realny wzrost PKB w porównaniu z innymi kategoriami makroekonomicznymi (spożycie ogółem, w tym w sektorze gospodarstw

[5] *Informacja GUS w sprawie zaktualizowanego szacunku PKB według kwartałów za lata 2018–2019*, GUS, Informacja Sygnalna z 22. 4.2020. Zgodnie z nią realny wzrost PKB w 2019 r. wyniósł w Polsce 4,1%.

[6] Ilustracją osiągniętego przez Polskę stopnia rozwoju może być wskaźnik PKB na jednego mieszkańca z uwzględnieniem parytetu siły nabywczej (PPP), który w 2018 r. stanowił 71% średniej unijnej. Dla porównania w przypadku innych państw UE wskaźnik ten wyniósł odpowiednio: Holandia – 123%, Francja – 104%, Włochy – 95%, Hiszpania – 91%, Czechy – 90%, Słowacja – 78% oraz Węgry – 70%. Baza danych Eurostat, tabela tec00114.

[7] *Strategia*…, op.cit., s. 12 i 368.

Tabela 2. **Stopa inwestycji[1)] w Polsce w latach 2015–2018**

Lata	Kategoria	I kwartał	II kwartał	III kwartał	IV kwartał	I-IV kwartał
2015	PKB (mld zł)	415,70	434,23	439,97	510,33	1800,23
	Nakłady brutto na środki trwałe (mld zł)	58,22	78,86	84,48	139,93	361,49
	Stopa inwestycji (%)	14,0	18,2	19,2	27,4	20,1
2016	PKB (mld zł)	430,17	450,12	454,81	526,02	1861,11
	Nakłady brutto na środki trwałe (mld zł)	52,92	75,50	79,12	127,47	335,01
	Stopa inwestycji (%)	12,3	16,8	17,4	24,2	18,0
2017	PKB (mld zł)	458,46	478,89	491,40	560,57	1989,31
	Nakłady brutto na środki trwałe (mld zł)	54,26	76,44	83,20	134,83	348,74
	Stopa inwestycji (%)	11,8	16,0	16,9	24,1	17,5
2018	PKB (mld zł)	487,13	507,61	525,18	595,76	2115,67
	Nakłady brutto na środki trwałe (mld zł)	60,10	82,19	94,03	148,39	384,72
	Stopa inwestycji (%)	12,3	16,2	17,9	24,9	18,2

[1)] Stopa inwestycji – relacja nakładów brutto na środki trwałe do PKB w cenach bieżących.

Źródło: *Rachunki kwartalne produktu krajowego brutto w latach 2014–2015*, GUS, Warszawa, maj 2019, s. 59-60.

domowych), a w pewnych okresach przyczyniały się nawet do obniżenia tego wzrostu (tabela 3, s. 102). W 2019 r. stopa inwestycji wyniosła 18,8%[8], co oznacza, że pod tym względem w dalszym ciągu nie nastąpił przełom.

W polskich warunkach istotnym czynnikiem ograniczającym możliwości gromadzenia nadwyżek kapitału, które mogą być wykorzystane do finansowania inwestycji w majątek produkcyjny oraz szeroko rozumianą infrastrukturę gospodarczą są zbyt małe oszczędności gospodarstw domowych oraz przedsiębiorców. Sytuacji nie zmienił istotny wzrost wartości depozytów gospodarstw domowych (o 38,4%) oraz depozytów przedsiębiorców (o 28,9%)[9], jaki miał miejsce w latach 2015–2018, bowiem w dalszym ciągu krajowe oszczędności są niewystarczające z punktu widzenia potrzeb inwestycyjnych gospodarki, zaś Polska

[8] *Produkt krajowy brutto w 2019 r. – szacunek wstępny*, GUS, Informacja Sygnalna z 29.1.2020.

[9] Depozyty sektora niefinansowego (w mld zł)

Wyszczególnienie	2014	2018	Zmiana (w mld zł i %)
Gospodarstwa domowe	606,4	839,5	233,1 mld zł (38,4%)
Przedsiębiorcy	229,4	295,6	66,2 mld zł (28,9%)

Źródło: *Raporty o sytuacji sektora bankowego*, publikowane periodycznie przez Urząd Komisji Nadzoru Finansowego.

Tabela 3. **Wpływ poszczególnych kategorii makroekonomicznych na realny wzrost PKB w Polsce**

Lata kwartały		Realny wzrost PKB w ujęciu kwartalnym	Popyt krajowy ogółem, *w tym:*	spożycie ogółem	*w tym* w sektorze gospodarstw domowych	akumulacja brutto	*w tym* nakłady na środki trwałe	Saldo obrotów z zagranicą
2015	I	3,7	2,7	2,2	1,9	0,5	1,6	1,0
	II	3,3	2,9	1,8	1,8	1,1	1,1	0,4
	III	3,6	2,9	1,9	1,9	1,0	0,8	0,7
	IV	4,6	4,2	2,8	1,5	1,4	1,3	0,4
	I-IV	3,8	3,2	2,2	1,8	1,0	1,2	0,6
2016	I	3,1	3,2	2,8	2,2	0,4	-1,3	-0,1
	II	3,4	1,6	2,5	1,9	-0,9	-0,8	1,8
	III	2,8	2,4	2,9	2,4	-0,5	-1,3	0,4
	IV	2,8	1,6	2,1	2,3	-0,5	-2,8	1,2
	I-IV	3,1	2,3	2,7	2.3	-0,4	-1,6	0,8
2017	I	4,8	3,9	3,0	2,7	0,9	0,2	0,0
	II	4,3	5,2	3,1	2,7	2,1	0,3	-0,9
	III	5,5	4,2	3,2	2,7	1,0	0,7	1,3
	IV	5,1	5,3	3,3	2,5	2,0	1,5	-0,2
	I-IV	4,9	4,6	3,1	2,6	1,5	0,7	0,3
2018	I	5,2	6,2	3,6	2,8	2,6	1,1	-1,0
	II	5,3	4,7	3,6	2,8	1,1	1,0	0,6
	III	5,2	5,8	3,5	2,6	2,3	1,9	-0,6
	IV	4,9	4,6	3,0	2,1	1,6	1,9	0,3
	I-IV	5,1	5,3	3,4	2,6	1,9	1,5	-0,2

Źródło: *Rachunki kwartalne produktu krajowego brutto w latach 2014–2015,* GUS, Warszawa, maj 2019, s. 78.

pod względem wolumenu oszczędności nadal ustępuje większości państw UE[10]. Możliwości finansowania inwestycji zależą także od struktury oszczędności, w tym zwłaszcza wysokiego udziału długoterminowych instrumentów finansowych. W przypadku Polski tak jednak nie jest, bowiem jeśli Polacy w ogóle myślą o oszczędzaniu, to najczęściej wybierają lokaty krótkoterminowe (88% wskazań

[10] Stopa oszczędności brutto (tj. część PKB, która nie jest przeznaczona na konsumpcję) wyniosła w przypadku Polski w 2018 r. – 20,0%, podczas gdy na przykład w Holandii 31,9, Niemczech 28,8%, Czechach 26,3%, Hiszpanii 22,9%, zaś na Węgrzech 27,5% i Słowacji 22,6%, przy średniej dla UE wynoszącej 23,2%. Tylko w nielicznych krajach UE stopa oszczędności brutto była niższa niż w Polsce (w Wielkiej Brytanii wyniosła 13,3%) lub osiągnęła zbliżony do naszego poziom (Włochy ze wskaźnikiem wynoszącym 20,1%). <http://data.world bank.org/indicator/NY.GNS.ICTR.ZS?end=2018&locations=1W&start=1997>. Problem można również zilustrować za pomocą wskaźnika stopy oszczędności brutto gospodarstw domowych, definiowanej jako relacja oszczędności brutto do dochodu rozporządzalnego brutto. W 2018 r. wskaźnik ten w Polsce wyniósł 1,47%, podczas gdy w wypadku Niemiec 18,54%, Holandii 15,06%, Francji 13,85%, Węgier 11,58%, Czech 10,91%, Słowacji 8,38%, Hiszpanii 5,94%, przy średniej dla UE wynoszącej 10,12%. Baza danych Eurostat, tabela tec00131.

w badaniu ankietowym z 2018 r. przeprowadzonym na zlecenie Związku Banków Polskich), a znacznie rzadziej lokaty długoterminowe (40% wskazań) oraz fundusze inwestycyjne (35% wskazań). Inaczej mówiąc, w zdecydowanej większości Polacy nie są zainteresowani produktami oszczędnościowo-inwestycyjnymi (np. akcjami) i nie stawiają sobie długofalowych celów związanych z efektywnym pomnażaniem oszczędności. Prawdopodobnie wynika to z niskiego poziomu edukacji finansowej i braku wystarczającej wiedzy na temat dostępnych instrumentów oraz zasad bezpiecznego korzystania z nich[11]. Niedostatek długoterminowych oszczędności krajowych zmusza polskich przedsiębiorców do sięgania za pośrednictwem rynków finansowych i sektora bankowego po kapitał zagraniczny.

Przyczyny niskiej skłonności krajowych firm do inwestowania

Utrzymywanie się stopy inwestycji w Polsce w latach 2015–2018 na poziomie 18-20%, a więc o kilka punktów procentowych poniżej pułapu wskazanego w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju stanowi z jednej strony konsekwencję zbyt skromnych zasobów kapitałowych, jakie można zmobilizować na cele inwestycyjne (efekt małych oszczędności krajowych), z drugiej zaś skutek relatywnie wysokiego ryzyka ekonomicznego, z jakim wiąże się prowadzenie działalności gospodarczej w Polsce, co zwłaszcza zniechęca do uruchamiania dużych programów inwestycyjnych. Udział mikroprzedsiębiorstw w całej populacji przedsiębiorców jest u nas o 4,0 punkty procentowe wyższy od średniej dla całej Unii. Świadczy to o utrzymujących się barierach rozwojowych, utrudniających przechodzenie firm mikro na wyższy poziom rozwoju, związany na ogół z mocniejszą pozycją rynkową, co ułatwia działalność inwestycyjną.

Z prowadzonego przez NBP w cyklu kwartalnym monitoringu sytuacji polskich przedsiębiorców wynika, że w latach 2015–2018 występowało szereg czynników, które w sumie powinny sprzyjać inwestycjom. Należą do nich: duże możliwości zbytu wyrobów i usług na rynku krajowym i rynkach zagranicznych; dobra i stabilna sytuacja finansowa znaczącej części sektora przedsiębiorstw; niska cena kredytu oraz bardzo wysoki stopień wykorzystania istniejących mocy wytwórczych, wahający się w poszczególnych latach w granicach 80-85%. Mimo to wielu przedsiębiorców wstrzymywało się z uruchomieniem inwestycji, co świadczy o występowaniu istotnych przeszkód osłabiających aktywność biznesową oraz przedsiębiorczość – i w ślad za tym skłonność do inwestowania. Potwierdzają to badania Banku Światowego (w ramach projektów *Doing Business* i *Paying Taxes*) oraz OECD (na przykład w związku z publikacjami z serii *Economic Outlook*). Wymieniają w tym kontekście następujące czynniki:

1. Przewlekłość i wysoki koszt procedur administracyjnych związanych z inwestowaniem w Polsce lub wejściem na polski

[11] Raport *InfoKREDYT: oszczędzanie*, Związek Banków Polskich, październik 2018, s. 7-13.

rynek nowych przedsiębiorców. Według raportu *Doing Business 2020* przedsiębiorca, który chce założyć firmę w Polsce musi uporać się z 5 procedurami pochłaniającymi przeciętnie 37 dni (średnia dla państw OECD jest blisko czterokrotnie niższa). Równie uciążliwe jest uzyskanie pozwolenia na budowę – w tym wypadku jest to 12 procedur, których dopełnienie zabiera łącznie 153 dni, a więc znacznie więcej niż przeciętnie w krajach OECD. W sumie, w rankingu łatwości prowadzenia działalności gospodarczej Polska została sklasyfikowana na 40 miejscu (na 190 krajów objętych badaniem), co w skali UE stanowi pozycję w samym środku stawki[12], m.in. przed takimi krajami, jak Czechy (41 miejsce), Holandia (42), Słowacja (45), Belgia (46), Węgry (52), Włochy (58) czy Luksemburg (72). Niemniej start w biznesie, a także rozstrzyganie kwestii spornych (o czym dalej) wiąże się w polskich realiach z dużymi uciążliwościami a w konsekwencji także kosztami.

2. Bardzo rozbudowane obowiązki w zakresie sprawozdawczości w zakresie prowadzonej działalności biznesowej, z czym z kolei związane są liczne procedury kontrolne pozostające w kompetencjach poszczególnych organów administracji. Według indeksu wolności gospodarczej, przygotowywanego wspólnie przez *Heritage Foundation* i *Wall Street Journal* w 2020 r. Polska znalazła się na odległym 46 miejscu, w dodatku gorszym niż w 2015 r., kiedy została sklasyfikowana na 42 pozycji. Oznacza to, że działania na rzecz odbiurokratyzowania gospodarki oraz podniesienia jakości działania instytucji publicznych funkcjonujących na styku z biznesem[13] muszą być kontynuowane.

3. Wysoce skomplikowany, a przy tym mało stabilny, system podatkowy. Z danych NBP gromadzonych w ramach monitoringu sytuacji sektora przedsiębiorstw wynika jednoznacznie, że kwestie te należą od lat do głównych barier rozwojowych zgłaszanych przez polskie firmy, przy czym bardzo często jako problem pierwszoplanowy. Według raportu *Paying Taxes 2020*, przygotowanego przez firmę doradczą PwC we współpracy z Bankiem Światowym, Polska zajmuje 77 miejsce (na 190 państw objętych badaniem) pod względem przejrzystości i racjonalności systemu podatkowego. Zwraca uwagę, że co prawda w Polsce całkowita stopa podatkowa nie odbiega znacząco od przeciętnej dla całej UE, jednak uiszczanie należnych podatków wymaga wykonania w ciągu roku 7 procedur, zaś całokształt działań z tym związanych pochłania w sumie 334 roboczogodziny, przy średniej unijnej niemal o połowę niższej.

4. Nieefektywnie działające sądy gospodarcze, przez co egzekucja należności należy do najwolniejszych i najmniej efektywnych w krajach OECD, a szansa na przeprowadzenie szybkiej i efektywnej ekonomicznie procedury upadłościowej, która doprowadziłaby do sanacji firmy znajdującej

[12] *Doing Business 2020. Economy Profile Poland*. Dla porównania w 2015 r. Polska została sklasyfikowana na 32 miejscu.

[13] Przykładem działań w tym kierunku jest ustawa z 6.3.2018, *Prawo przedsiębiorców* (Dz.U. poz. 646, ze zm.).

się w kłopotach a nie do jej likwidacji, jest w praktyce znikoma. Według raportu *Doing Business 2020* rozstrzygnięcie w Polsce sporu przez sąd gospodarczy trwa przeciętnie 685 dni i kosztuje 19,4% wartości roszczenia;

5. Wysokie pozapłacowe koszty pracy. Z przygotowanego przez ekspertów OECD raportu *Taxing Wages 2020* wynika, że Polska z tego rodzaju kosztami na poziomie 35,8% całkowitych kosztów pracy zajmuje wysokie 13 miejsce w rankingu państw OECD. W przypadku naszego kraju istotnym problemem jest jednak wysokość tzw. klina podatkowego, który negatywnie wpływa na skłonność przedsiębiorców do zatrudniania dodatkowych pracowników, zwłaszcza o niskich kwalifikacjach. Stanowi to jeden z istotnych powodów, dla których wskaźnik zatrudnienia w Polsce kształtuje się poniżej średniej unijnej.

W polskich warunkach na skłonność do inwestowania duży wpływ ma dostępność funduszy UE. Co prawda, zgodnie z danymi Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej środki przyznane Polsce w ramach perspektywy finansowej na lata 2014–2020 zostały już wykorzystane w około 81% (stan na koniec 2019 r.)[14], jednak trzeba pamiętać, że uruchamianie ich w początkowym okresie (lata 2015–2016) przebiegało bardzo wolno.

Skala i struktura BIZ w Polsce w latach 2015–2018

W analizowanym okresie inwestorzy zagraniczni ulokowali w Polsce w formie BIZ kapitał o łącznej wartości 204,5 mld zł, z czego 189,1 mld zł (92,5%) pochodziło z państw Unii Europejskiej, w tym głównie z Holandii (57,3 mld zł), Niemiec (45,8 mld zł), Luksemburga (31,7 mld zł), Cypru (17,1 mld zł) oraz Austrii (10,8 mld zł). Szczegółowe dane na temat wielkości i struktury BIZ, które w poszczególnych latach napłynęły do Polski przedstawiono w tabeli 4, s. 106. Zwraca uwagę, że inwestorzy z niektórych państw, w szczególności z Włoch, zdecydowali się na istotne ograniczenie zaangażowania kapitałowego w Polsce, w konsekwencji czego wartość włoskich BIZ w naszym kraju zmniejszyła się w latach 2015–2018 w sumie o blisko 9,0 mld zł[15].

W analizowanym okresie zasadniczą część BIZ ulokowanych w Polsce stanowiły reinwestowane zyski (łącznie 142,3 mld zł) wykorzystane do rozbudowy i/lub modernizacji istniejących zakładów. Oznacza to, że inwestycje typu *greenfield/brownfield*[16] miały relatywnie małą wartość, mniejszą niż w poprzedniej dekadzie. Prawdopodobnie stanowiło to efekt wcześniej zrealizowanych inwestycji i ulokowania przez firmy z udziałem zagranicznym w kluczowych branżach polskiego przemysłu na tyle

[14] <https://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/1446480,fundusze-unijne-2014-2020-wykorzystanie.html>

[15] Istotne znaczenie w tym kontekście miało przejęcie przez Skarb Państwa akcji Banku Pekao należących do włoskiego banku Unicredit.

[16] Inwestycje typu *greenfield* polegają na budowie przedsiębiorstwa od podstaw, wraz z przyłączeniem do istniejącej infrastruktury. Z kolei pojęcie *brownfield* dotyczy sytuacji, w której w budowanych w ramach BIZ obiektach wykorzystuje się istniejące już składniki majątkowe, w tym zwłaszcza budynki, instalacje i urządzenia.

Tabela 4. **Wielkość i struktura BIZ, jakie napłynęły do Polski w latach 2015–2018 (w mld zł)**

Wyszczególnienie	2015–2018			
	Ogółem, w tym:	Akcje i udziały	Reinwestycje zysków	Instrumenty dłużne
Według kierunku pochodzenia kapitału				
BIZ ogółem, w tym:	**204,46**	36,78	143,28	24,41
UE (28 państw), w tym:	**189,19**	32,51	133,17	23,53
• Niemcy	**45,79**	4,09	35,75	5,93
• Luksemburg	**31,70**	7,78	17,58	6,34
• Cypr	**17,17**	7,03	5,15	5,00
• Austria	**10,79**	2,35	4,61	3,83
• Włochy	**-8,84**	-15,66	5,49	1,35
• Holandia	**57,25**	8,96	28,5	20,79
• Francja	**2,20**	-0,20	10,38	-7,97
• Wielka Brytania	**11,91**	9,13	7,27	-4,5
• Szwajcaria	**8,67**	2,25	4,66	0,92
• Hiszpania	**-2,36**	2,54	4,27	-9,18
Według rodzajów działalności gospodarczej podmiotów bezpośredniego inwestowania				
Przetwórstwo przemysłowe, w tym:	**64,11**	5,16	62,89	-3,96
• produkcja artykułów spożywczych	**10,04**	3,42	9,56	-2,93
• produkcja pojazdów samochodowych	**15,04**	2,99	12,27	-0,21
Budownictwo	**11,33**	4,38	-0,40	7,33
Usługi (łącznie)	**138,59**	2,51	82,37	21,17
Handel hurtowy i detaliczny	**28,59**	5,79	25,46	-2,66
Informacja i komunikacja	**21,65**	1,50	16,56	3,60
Działalność finansowa i ubezpieczeniowa	**27,27**	0,73	16,76	9,79
Obsługa rynku nieruchomości	**21,56**	7,88	6,21	7,48
Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna	**26,65**	18,03	2,66	3,38

Źródło: Baza danych NBP dotyczących BIZ w Polsce.

znaczącego potencjału produkcyjnego, że dalsza jego rozbudowa mogłaby mieć uzasadnienie tylko w warunkach utrzymywania się przez długi czas bardzo dobrej koniunktury, na co nie wskazywały długoterminowe prognozy.

W przetwórstwie przemysłowym traktowanym jako całość inwestorzy zagraniczni ulokowali w formie BIZ w okresie 2015–2018 łącznie 64,1 mld zł, w tym 15,0 mld zł w branży motoryzacyjnej oraz 10,0 mld zł w branży spożywczej. Znacznie większym zainteresowaniem kapitału zagranicznego cieszyła się sfera szeroko pojętych usług, gdzie trafiło w sumie 138,6 mld zł, a więc przeszło dwukrotnie więcej niż do przetwórstwa przemysłowego. Stanowiło to kontynuację wcześniej już widocznej tendencji do wzrostu znaczenia sfery usług w strukturze branżowej BIZ – w tym handlu hurtowego i detalicznego, informacji i komunikacji, działalności finansowej i ubezpieczeniowej, obsługi rynku nieruchomości oraz działalności profesjonalnej, naukowej i technicznej. Do każdej z wymienionych branż usługowych w okresie 2015–2018 trafiły kapitały o wartości przynajmniej przekraczającej 21 mld zł.

Wpływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych na rozwój gospodarczy

Oddziaływanie bezpośrednich inwestycji zagranicznych na procesy rozwojowe praktycznie każdego państwa przyjmującego kapitał, w tym oczywiście także Polski, jest zjawiskiem bardzo złożonym, trudno poddającym się weryfikacji[17], którego efekty mogą być zauważalne bezpośrednio lub pośrednio na wielu płaszczyznach, takich jak: bilans płatniczy, konkurencyjność, innowacyjność, postęp techniczny, potencjał wytwórczy, jakość czynników produkcji, zatrudnienie, rynek kapitałowy i finansowy, udział w łańcuchach kooperacyjnych, budżet państwa i inne. Chociaż pojawienie się kapitału obcego w danym państwie może także rodzić

[17] O ile relacje pomiędzy napływem BIZ a wzrostem gospodarczym w ujęciu teoretycznym były już przedmiotem licznych badań i w konsekwencji doczekały się bogatej literatury, o tyle próby zwymiarowania wpływu BIZ na poszczególne kategorie makroekonomiczne, chociaż wielokrotnie podejmowane w odniesieniu do różnych państw lub ich ugrupowań, nadal napotykają na poważne trudności. Stanowi to konsekwencję szeregu czynników, w tym: a) ograniczonej dostępności aktualnych danych statystycznych (o wymaganej szczegółowości) dotyczących zarówno BIZ, jak i sfery gospodarki, b) faktu, iż napływ BIZ wykazywany w statystykach nie zawsze przekłada się na rzeczywiste inwestycje powiększające zdolności wytwórcze (w rachunku BIZ uwzględnione są bowiem m.in. rozliczenia z tytułu instrumentów dłużnych, które mają jedynie wymiar finansowy), c) przesunięcia czasowego pomiędzy napływem BIZ a pojawieniem się wymiernych efektów ekonomicznych inwestycji związanych z transferem kapitału (cykl inwestycyjny może trwać kilka lat), d) trudności z wyizolowaniem wpływu BIZ na poszczególne parametry makroekonomiczne i oddzieleniem tego wpływu od oddziaływania na te parametry ze strony inwestycji krajowych, oraz e) trudności z odseparowaniem wpływu innych czynników (tylko pośrednio albo wcale niezwiązanych z BIZ), które mają wpływ na procesy rozwojowe. Ponadto dotychczasowe badania empiryczne próbujące skwantyfikować wpływ BIZ na wzrost gospodarczy prowadzone były na ogół z pominięciem zróżnicowań w strukturze branżowej i geograficznej BIZ. W konsekwencji otrzymywane wyniki stanowiły wielkości uśrednione dające bardzo uproszczony obraz badanego zjawiska. Syntetyczny przegląd badań empirycznych dotyczących BIZ przedstawiono w: M. Gorynia, J. Nowak, P. Trąpczyński, R. Wolniak: *Ścieżka rozwoju inwestycji zagranicznych Polski – próba syntezy*, Optimum, „Economic Studies", nr 2/2019, s. 23-25.

skutki niepożądane (o czym dalej), niemniej wśród badaczy problemu zdecydowanie przeważa pogląd, że bezpośrednie inwestycje zagraniczne wytwarzają impulsy pobudzające wzrost produktu krajowego oraz sprzyjające poprawie innowacyjności oraz efektywności gospodarki i z tego powodu są uznawane za jedną z ważniejszych współcześnie determinant długofalowego rozwoju i wzmacniania pozycji państw na rynkach międzynarodowych[18]. Korzyści związane z napływem BIZ nie są jednak z góry zagwarantowane, ani też nie muszą pojawić się tak szybko i w takim zakresie, jak oczekiwał tego kraj przyjmujący. Zdolność poszczególnych państw (w tym Polski) do korzystania z pozytywnych efektów BIZ jest bowiem ściśle uzależniona od specyficznych cech gospodarki państwa, w którym kapitał obcy został ulokowany. Dotyczy to zwłaszcza stopnia rozwoju zasobów produkcyjnych i nieprodukcyjnych, którymi ono dysponuje (jakość czynników wytwórczych, dostępność wykwalifikowanej siły roboczej, rozwój infrastruktury, zaawansowanie technologiczne, stan rynku finansowego itp.), jak również charakteru barier krępujących ten rozwój. Wpływ na to mają z jednej strony przepisy prawa regulujące działalność gospodarczą (w tym zwłaszcza prawo podatkowe), a także sprawność systemu wymiaru sprawiedliwości, z drugiej zaś strony założenia polityki gospodarczej państwa w stosunku do kapitału obcego – obydwa te czynniki mogą zwiększać, ale także zmniejszać zainteresowanie inwestorów zagranicznych danym krajem.

Analitycy badający rolę BIZ w gospodarce państw przyjmujących kapitał obcy najczęściej wskazują na dwie najważniejsze korzyści związane z ich napływem, odnoszące się także do Polski, a mianowicie:

1. Wypełnianie luki kapitałowej będącej konsekwencją zbyt małych oszczędności krajowych zgromadzonych przez gospodarstwa domowe i przedsiębiorców, które nie pozwalają na pełną realizację potrzeb inwestycyjnych warunkujących długookresowy rozwój gospodarki. W takiej sytuacji głównym czynnikiem stymulującym wzrost inwestycji jest działalność firm z udziałem zagranicznym, niemniej istotną rolę w tym względzie odgrywają także przedsiębiorcy krajowi, którzy – aby sprostać konkurencji na rynku ze strony firm powiązanych z kapitałem obcym – są niejako zmuszeni do rozbudowy lub modernizacji swojego potencjału produkcyjnego.
2. Import innowacyjnych technologii, a także nowoczesnych rozwiązań w zakresie organizacji pracy oraz technik menadżerskich (pod warunkiem, że gospodarka odznacza się odpowiednią zdolnością do absorbcji efektów postępu technicznego i organizacyjnego). Napływające do danego kraju technologie mogą stać się zaczynem dalszego rozwoju technologicznego, dokonującego się dzięki wzmocnieniu kapitałowemu krajowego potencjału naukowo-badawczego i innowacyjnego.

[18] Przegląd literatury na ten temat można znaleźć na przykład w opracowaniu A. Krajewskiej: *Determinanty i skutki lokalizacji kapitału zagranicznego w regionach Polski. Założenia rozprawy doktorskiej*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Olsztyn 2019.

Taki potencjał może z czasem zacząć kreować własne rozwiązania technologiczne w coraz to nowych obszarach gospodarki, które – jeśli zostaną właściwie wykorzystane – tworzą impulsy do dalszego postępu w dziedzinie technologii i innowacji w wielu dziedzinach.

W ten sposób powstają korzystne warunki do zmian strukturalnych w sferze społeczno-ekonomicznej w kierunku rozwoju branż o wysokiej innowacyjności oraz efektywności ekonomicznej. Takich, które są zdolne do absorpcji przełomowych technologii będących efektem czwartej rewolucji przemysłowej[19] i w ostatecznym efekcie – do wzmacniania międzynarodowej konkurencyjności przedsiębiorców oraz gospodarki *en bloc* na rynkach międzynarodowych. Sukcesywne doskonalenie produkcji przemysłowej i sfery usług sprzyja wzrostowi eksportu, który rośnie również dzięki możliwości rozszerzenia rynków zbytu oraz włączania się przedsiębiorców krajowych w międzynarodowe łańcuchy kooperacyjne. Wszystko to tworzy podstawy do długookresowego wzrostu gospodarczego i umacniania pozycji Polski w gospodarce światowej.

Chociaż w nadchodzących latach przepływy kapitałowe w gospodarce światowej nadal osiągać będą duże wartości, nie można wykluczyć, że wpływ BIZ na gospodarkę państw przyjmujących, w tym Polski, będzie się stopniowo zmniejszał. Po części przyczyniać się do tego będą tendencje protekcjonistyczne widoczne obecnie w polityce ekonomicznej wielu państw, prowadzące do tzw. wojen handlowych (czego przykładem mogą być napięte relacje gospodarcze między USA z Chinami oraz Unią Europejską). Innym powodem zmniejszenia się znaczenia BIZ, jako instrumentu polityki gospodarczej państw eksportujących kapitał jest upowszechnianie w krajach wysoko rozwiniętych efektów czwartej rewolucji przemysłowej, czego najbardziej spektakularnym wyrazem jest idea przemysłu 4.0. Promuje ona nowe sposoby organizacji i realizacji produkcji z dominującą rolą automatyzacji, robotyzacji i cyfryzacji cyklów wytwórczych. Tym samym maleć będzie znaczenie niskich kosztów produkcji jako czynnika skłaniającego do decyzji o przesuwaniu kapitału produkcyjnego z krajów macierzystych do państw niskokosztowych, do których wciąż jeszcze zalicza się Polska. W warunkach przemysłu 4.0 równie ważnym jak koszty, a może nawet ważniejszym wyznacznikiem miejsca ulokowania inwestycji będzie zdolność do realizacji produkcji z wykorzystaniem całego potencjału przełomowych technologii, jakie przyniosła czwarta rewolucja, a także bliskość kluczowych klientów (rynków). Ograniczenie zjawiska przenoszenia produkcji z państw wysoko rozwiniętych do państw oferujących niskie koszty produkcji, może przełożyć się z czasem na zmniejszenie skali BIZ w takich krajach, w tym w Polsce. Niekorzystne znaczenie dla dynamiki BIZ będą również miały zmiany w strukturze produktowej handlu międzynarodowego. Ich ważny element to sukcesywny wzrost udziału w wolumenie handlu

[19] Wyrazem tego jest na przykład zdolność do upowszechniania w praktyce biznesowej standardów przemysłu 4.0.

światowego produktów informatycznych czy usług z zakresu pośrednictwa finansowego, obsługi biznesu itp., które mogą być łatwo dostarczone nawet na odległe rynki, bez konieczności budowania w ich pobliżu bazy wytwórczej.

Wracając do kwestii oddziaływania bezpośrednich inwestycji zagranicznych na gospodarkę kraju przyjmującego warto podkreślić, że napływ BIZ może również wywoływać zjawiska i procesy niekorzystne z punktu widzenia gospodarki państwa goszczącego obcy kapitał, które są widoczne również w Polsce. Chodzi zwłaszcza o:

- utrudnianie dostępu krajowych firm do rynku kapitałowego (rywalizacja o kredyty i pożyczki);
- transfer zysków pochodzących z działalności podmiotów z kapitałem obcym za granicę, co pomniejsza efekty napływu BIZ dla państwa przyjmującego;
- często widoczną niechęć firm z kapitałem zagranicznym do nawiązywania ze swoimi kooperantami relacji wykraczających poza umowy typowo handlowe, polegającą jedynie na zakupie surowców i komponentów do produkcji bez przekazywania *know how* (lub w najlepszym razie dążeniu do minimalizowania skali transferów technologii), a także udostępnienia międzynarodowych rynków zbytu;
- konkurencję firm z udziałem kapitału zagranicznego z krajowym biznesem, co może prowadzić do upadku lub kolonizacji firm lokalnych;
- wpływ na wzrost importu zaopatrzeniowego, co może skutkować pogłębieniem deficytu rachunku obrotów bieżących, któremu nie towarzyszy pobudzanie koniunktury w gospodarce przyjmującej kapitał;
- ryzyko przejmowania przez firmy z udziałem zagranicznym wysoko kwalifikowanych specjalistów z podmiotów krajowych, w związku z oferowaniem korzystniejszych warunków pracy (w tym wynagrodzenia);
- ujawniającą się często rozbieżność interesów gospodarczych państwa przyjmującego kapitał obcy oraz inwestorów zagranicznych w kwestii lokalizacji inwestycji. Dla państwa goszczącego kapitał korzystne jest przede wszystkim takie umiejscowienie BIZ, które sprzyja wzrostowi aktywności gospodarczej określonych regionów (np. obszarów o wysokiej stopie bezrobocia), natomiast inwestorzy zagraniczni interesują się najczęściej dużymi aglomeracjami i regionami rozwiniętymi, dysponującymi siecią połączeń komunikacyjnych oraz zasobami wykwalifikowanej siły roboczej. W konsekwencji BIZ mogą niekiedy prowadzić do pogłębienia dysproporcji w rozwoju społeczno-gospodarczym, zamiast sprzyjać łagodzeniu tych różnic, do czego z reguły dąży polityka gospodarcza kraju przyjmującego kapitał obcy. Takie założenie uwzględniono również w Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, której celem jest m.in. wzrost spójności społecznej, ekonomicznej i terytorialnej Polski, czemu ma służyć również odpowiednio ukierunkowana działalność firm z udziałem kapitału zagranicznego.

Teza o pozytywnym wpływie inwestycji na wzrost gospodarczy jest widoczna w wielu nurtach ekonomii teoretycznej. Przykładowo, modele bazujące na klasycznej funkcji produkcji Cobba-Douglasa i jej kolejnych rozwinięciach uzależniają dynamikę wzrostu produkcji m.in. od intensywności postępu technicznego oraz zmian

w kapitale rzeczowym, co jest uwarunkowane skalą działalności inwestycyjnej. Z kolei teorie wzrostu endogenicznego zakładają, że krańcowa produktywność może być zwiększana przez nakłady kapitałowe oraz inwestycje w kapitał ludzki. Silny długotrwały związek między produkcją a inwestycjami potwierdzany jest w przypadku większości regionów świata, chociaż, jak już wspomniano, badania empiryczne napotykają na poważne trudności i często dają niejednoznaczne i nieporównywalne w szerszej skali wyniki.

Analiza tendencji związanych z BIZ, w powiązaniu z kształtowaniem się parametru pozycja inwestycji wypływających netto – PIWN (ang. *Net Outward Investment Position* – NOIP), wynikającego ze wspomnianych ruchów kapitału, pozwala z pewnym przybliżeniem określić poziom rozwoju gospodarczego państwa. Zależności w tym zakresie opisuje model ścieżki rozwoju inwestycji zagranicznych – ŚRIZ (ang. *Investment Development Path* – IDP), pierwotnie sformułowany przez J. H. Dunninga na początku lat 80. poprzedniego stulecia i następnie wielokrotnie modyfikowany przez różnych badaczy. Wiąże on zmiany w PIWN – będące wynikiem widocznych w danym państwie strumieni kapitału napływającego i wypływającego – z poziomem rozwoju gospodarczego oraz strukturą gospodarki tego państwa. Inaczej mówiąc, zmiany w wolumenie i strukturze bezpośrednich inwestycji zagranicznych prowadzą do różnych wartości PIWN. Z kolei zmieniające się wartości PIWN przechodzą przez 5 faz (tabela 5, s. 112), z których każda jest nierozłącznie związana z osiągnięciem przez dane państwo określonego poziomu rozwoju gospodarczego, mierzonego wysokością produktu narodowego brutto. Według podstawowego modelu J. H. Dunninga dla krajów najwyżej rozwiniętych właściwe są fazy IV i V ŚRIZ.

Należy zgodzić się z opinią M. Goryni *et al.*, że jeśli chodzi o ścieżkę rozwoju inwestycji zagranicznych, gospodarka Polski znajduje się obecnie pod sam koniec fazy drugiej albo na początku fazy trzeciej ŚRIZ[20]. Świadczy o tym osiągana wartość wskaźnika PIWN odzwierciedlająca zmiany, jakie dokonały się w relacji między wielkością BIZ napływających i wypływających z Polski. Na tej podstawie można stwierdzić, że w przypadku naszego kraju stopniowo zaczęła się zmniejszać dotychczas bardzo duża rola napływającego kapitału obcego i związanego z nim transferu technologii, przy rosnącym znaczeniu zaangażowania polskich przedsiębiorców w działalność inwestycyjną za granicą. Co prawda, Polska jest nadal importerem netto kapitału obcego w formie BIZ, jednak dynamika napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych

[20] Bardziej szczegółowe analizy wskazują na zróżnicowanie poziomu osiągniętego przez Polskę w ramach ŚRIZ w zależności od stopnia rozwoju państw, jakie przyjmie się za punkt odniesienia w badaniach. I tak, w stosunku do UE jako całości wartość PIWN dla Polski może sugerować, iż znajdujemy się na końcu fazy II ŚRIZ, natomiast w stosunku do nowych państw UE z Europy Środkowej i Wschodniej (z wyjątkiem Węgier) Polska może znajdować się już nawet na przełomie fazy III i fazy IV. Wynika z tego, że nasza pozycja konkurencyjna w stosunku do państw Europy Środkowej i Wschodniej należących do UE jest silniejsza niż w wypadku, gdy za punkt odniesienia przyjmie się wszystkie kraje UE.

Tabela 5. **Fazy rozwoju gospodarczego według modelu ścieżki rozwoju inwestycji zagranicznych**

Faza I
Stopniowy napływ BIZ o wolno rosnącej wartości. Odpływ BIZ praktycznie nie występuje – przedsiębiorstwa krajowe nie są jeszcze gotowe do podejmowania najbardziej aktywnych form współpracy międzynarodowej (nie dysponują specyficznymi przewagami komparatywnymi). BIZ napływające są głównie nastawione na wykorzystanie aktywów naturalnych państwa przyjmującego i lokowane w pracochłonnych branżach przemysłu oraz w sektorach produktów podstawowych (wydobycie, rolnictwo). Wartość wskaźnika PIWN jest początkowo bliska zeru, a następnie szybko osiąga rosnące wartości ujemne.
Faza II
Następuje dalszy, coraz bardziej intensywny napływ BIZ. W strukturze BIZ rośnie udział kapitałochłonnych gałęzi produkcji: chemikaliów, metali i wyrobów metalowych, urządzeń elektrycznych, a także przetwarzania żywności oraz branży włókienniczej i odzieżowej. Przedsiębiorcy krajowi podejmują pierwsze próby z wyjściem kapitału poza granice macierzystego kraju. Wartość BIZ wypływających przekracza poziom z fazy I. BIZ napływające są w dalszym ciągu nastawione głównie na zdobycie rynku i wykorzystanie tanich zasobów (głównie pracy). W tej fazie następuje dalszy napływ BIZ do sektorów charakteryzujących się wysokim zużyciem surowców naturalnych. Pojawiają się także inwestycje w sektorach pracochłonnych o niskim poziomie zaawansowania technologicznego. BIZ wypływające zaczynają rosnąć i są kierowane zarówno do krajów słabiej rozwiniętych (w celu wykorzystania przewag komparatywnych), jak i krajów bardziej rozwiniętych (w celu pozyskania zasobów strategicznych – np. dostępu do zaawansowanych technologii oraz do nowych rynków). Wartość wskaźnika PIWN nadal maleje (osiąga coraz większe wartości ujemne), jednak pod koniec fazy II dynamika tego spadku jest wyraźnie mniejsza. To wynik występowania coraz większej zbieżności wzrostu BIZ napływających i wypływających.
Faza III
Utrzymuje się wysoki napływ BIZ, którego dynamika stopniowo się zmniejsza. Dynamiczny wzrost wartości BIZ podejmowanych przez przedsiębiorstwa krajowe (dynamika inwestycji wypływających przewyższa dynamikę BIZ napływających). Gospodarka państwa przyjmującego BIZ jest już zaliczana do grona uprzemysłowionych, których konkurencyjność w coraz większym stopniu wynika z innowacji i wysokich kwalifikacji siły roboczej, a nie tylko niskiego kosztu pracy. Z tego bezpośrednio wynika kolejna zmiana motywów lokowania BIZ napływających – w tej fazie inwestorzy wybierają branże intensywnie wykorzystujące technologie oraz umożliwiające osiąganie wysokich przyrostów wartości dodanej. Istotnym motywem staje się także poszukiwanie możliwości poprawy globalnej efektywności korporacji lokujących kapitał za granicą. BIZ wypływające są ukierunkowane na poszukiwanie i rozwój rynków oraz na pozyskiwanie zasobów strategicznych. Wartość wskaźnika PIWN – choć nadal ujemna – zaczyna stopniowo wzrastać (w konsekwencji wyższej dynamiki odpływu BIZ niż dynamiki napływu BIZ).

Faza IV
Utrzymuje się intensywny napływ BIZ, które rosną szybciej niż BIZ przychodzące. Następuje dalszy dynamiczny wzrost wartości BIZ przedsiębiorstw krajowych. BIZ napływające lokowane są przeważnie w sektorach kapitałochłonnych i ukierunkowane na poszukiwanie zasobów strategicznych. BIZ wychodzące związane są głównie z dążeniem do utrzymania przewag konkurencyjnych przez przenoszenie niektórych rodzajów produkcji (które w macierzystym kraju zaczynają tracić konkurencyjność) do krajów znajdujących się we wcześniejszych fazach ŚRIZ. Wskaźnik PIWN przekracza poziom zerowy i zaczyna osiągać wartości dodatnie (skutek wyższej dynamiki inwestycji wypływających niż napływających). Gospodarka staje się eksporterem kapitału netto.
Faza V
Utrzymuje się wysoki napływ BIZ oraz wysoki poziom BIZ wypływających. Wszystkie są ukierunkowane na poszukiwanie możliwości poprawy efektywności z naciskiem na wzrost przez alianse strategiczne, a także fuzje i przejęcia. Wskaźnik PIWN początkowo obniża się, a następnie zaczyna oscylować wokół poziomu zerowego (wartość PIWN zmienia się w zależności od chwilowej przewagi BIZ napływających bądź wypływających).

Źródło: M. Gorynia, J. Nowak, P. Trąpczyński, R. Wolniak: *Ścieżka rozwoju inwestycji zagranicznych Polski – próba syntezy*, Optimum, „Economic Studies", nr 2/2019, s. 21-22; A. Kłysik-Uryszek: *Ścieżka rozwoju inwestycji (koncepcja IDP). Doświadczenia Polski*, „Przegląd Zachodniopomorski", zeszyt 3/2013,vol. 2, s. 189-190.

do Polski zaczyna ustępować dynamice eksportu polskich inwestycji bezpośrednich. Zmiana przewag komparatywnych[21] stanowi wyraz postępu w rozwoju gospodarczym oraz jej integracji z rynkami międzynarodowymi, co m.in. potwierdza zmniejszająca się różnica wielkości PKB Polski w przeliczeniu na jednego mieszkańca w stosunku do średniej dla całej UE.

W początkowym okresie transformacji gospodarki Polska, podobnie jak inne nowe kraje UE o relatywnie niskim poziomie rozwoju, przyciągała BIZ ukierunkowane na wykorzystanie lokalnych zasobów surowcowych i taniej siły roboczej[22]. Wraz z postępami procesu industrializacji i przesuwania się przewag komparatywnych z gałęzi pracochłonnych i surowcochłonnych do branż kapitałochłonnych zmieniają się motywy lokowania BIZ w Polsce. Inwestorzy coraz częściej kierują się chęcią wykorzystania potencjału naszych

[21] Obustronnie korzystnej międzynarodowej wymiany towarów i usług w sytuacji znacząco niższych kosztów produkcji dóbr po stronie jednego z partnerów wymiany.

[22] Wyrazem taniej siły roboczej jest nie tyle niska bezwzględna wysokość przeciętnego wynagrodzenia za pracę w Polsce (średnie zarobki na przykład w Bułgarii czy Rumunii są niższe niż w Polsce), ile korzystna relacja między kosztami a wydajnością pracy, która w przypadku Polski daje przedsiębiorcom lepsze efekty ekonomiczne w porównaniu z efektami możliwymi do uzyskania w państwach dawnej unijnej „piętnastki", a także w niektórych nowych krajach UE.

firm związanego z wytwarzaniem zaawansowanych technologicznie wyrobów kooperacyjnych, rozwiniętego w niektórych dziedzinach badań zaplecza naukowego i badawczo-rozwojowego oraz kapitału ludzkiego. Jednocześnie zakumulowane w polskiej gospodarce aktywa stają się podstawą podejmowania przez przedsiębiorców krajowych działalności gospodarczej za granicą w coraz większej skali, w tym w formie BIZ obliczonych na wzmocnienie pozycji konkurencyjnej na wybranych rynkach i poszerzenie udziału w międzynarodowym podziale pracy jeśli chodzi o wytwarzanie wyrobów i usług o dużej wartości dodanej.

Dotychczas w skumulowanej strukturze BIZ napływających do Polski dominowały branże wskazywane jako charakterystyczne dla drugiej fazy rozwoju gospodarki (zgodnie z modelem J. H. Dunninga): spożywcza, wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych, motoryzacyjna, metalowa i chemiczna. Jednak coraz większe znaczenie zyskują branże średniowysokiej techniki, w tym wytwarzanie wyrobów farmaceutycznych, elektronicznych oraz lotniczych. Podobne zmiany obserwuje się w wypadku BIZ wypływających z Polski, chociaż na razie pod względem skali ustępują one wyraźnie inwestycjom napływającym. Istotnym zjawiskiem świadczącym o rozwoju polskiej gospodarki jest rosnący udział inwestycji w sektorze usługowym, w tym także w segmencie usług wymagających wysoko kwalifikowanej kadry (pośrednictwo finansowe, doradztwo i obsługa biznesu), które zajmują miejsce cieszących się dotychczas dużym zainteresowaniem inwestorów. Tego rodzaju zmiany stanowią niezbędny warunek przejścia gospodarki do trzeciej fazy ŚRIZ, czyli kolejny krok w procesie dochodzenia do zachodnich standardów rozwoju ekonomicznego i poziomu życia.

Stabilizujący wpływ BIZ na pozycję inwestycyjną Polski

Wskaźnik określany jako międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto (MPI) przedstawia bilans wszystkich zagranicznych aktywów i pasywów finansowych działających w Polsce podmiotów na koniec danego roku, którego ważny element stanowi saldo przepływów kapitałowych w formie BIZ. Różnica pomiędzy wielkością tych parametrów informuje, czy dany kraj jest wierzycielem, czy też dłużnikiem w stosunku do zagranicy. Międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto Polski na koniec 2018 r., podobnie jak w latach poprzednich, była ujemna i wyniosła 1179 mld zł (tabela 6, s. 115), co oznacza, że Polska jest dłużnikiem netto wobec zagranicy. Od 2010 r. wielkość MPI oscyluje wokół poziomu 1020–1180 mld zł, wahając się w kolejnych latach nieznacznie w dół i górę. W 2019 r. MPI wyniosła -1132,5 mld zł, a więc zasadniczo nie odbiegała od poziomu z 2015 r.

W celu śledzenia dynamiki MPI netto, w tym na potrzeby porównań międzynarodowych, a w przypadku Komisji Europejskiej także w ramach analiz zmierzających do wczesnego wykrywania i monitorowania zakłóceń równowagi makroekonomicznej państw UE (ang. *Alert Mechanism*), wykorzystuje się zwłaszcza relację MPI netto do PKB w cenach bieżących. W przypadku Polski relacja ta wyniosła w 2015 r. -62,1% a w 2017 r. -61,0%, aby następnie obniżyć się w 2018 r. do -55,7%, co oznacza spadek w ciągu czterech lat

Tabela 6. **Międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto Polski (w mld zł i %, ceny bieżące)**

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018	Zmiana 2015–2018
Aktywa ogółem, w tym:	**894,8**	**1029,9**	**954,1**	**1019,6**	**124,8**
Inwestycje bezpośrednie, w tym:	242,4	267,3	254,0	247,6	5,2
• akcje i inne formy udziałów kapitałowych	114,1	109,9	101,6	88,9	-25,2
• instrumenty dłużne	128,3	157,4	152,4	158,7	30,4
Inwestycje portfelowe, w tym:	120,9	113,7	123,7	131,8	10,9
• udziałowe papiery wartościowe	89,4	70,9	78,6	77,2	-12,2
• dłużne papiery wartościowe	31,5	42,8	45,1	54,6	23,1
• papiery dłużne długoterminowe	31,4	42,6	45,0	54,3	22,9
Pochodne instrumenty finansowe	18,5	14,5	16,7	16,2	-2,3
Pozostałe inwestycje[1)]	142,7	156,3	165,4	184,2	41,5
Oficjalne aktywa rezerwowe	370,3	478,1	394,4	439,8	69,5
Pasywa ogółem, w tym:	**2012,6**	**2175,9**	**2171,4**	**2198,9**	**186,3**
Inwestycje bezpośrednie, w tym:	865,7	941,7	986,9	1011,5	145,8
• akcje i inne formy udziałów kapitałowych	549,9	586,6	642,1	651,7	101,8
• instrumenty dłużne	315,7	355,1	344,8	358,8	43,1
Inwestycje portfelowe, w tym:	597,8	604,7	640,3	628,3	30,5
• udziałowe papiery wartościowe	144,9	147,0	179,5	183,4	38,5
• dłużne papiery wartościowe	452,9	457,9	457,7	447,2	-5,7
• papiery dłużne długoterminowe	452,9	457,7	456,9	447,4	-5,5
Pochodne instrumenty finansowe	25,7	20,6	12,2	12,7	-13,0
Pozostałe inwestycje[1)]	523,4	609,0	532,1	547,4	24,0
Międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto	**-1117,8**	**-1146,0**	**-1217,4**	**-1179,3**	**61,5**
PKB	**1800,2**	**1861,1**	**1989,3**	**2115,7**	**315,5**
MPI w relacji do PKB (w %)	**62,1**	**61,1**	**61,0**	**55,7**	**-6,4p.p.**

[1)] Inwestycje zrealizowane przez NBP, sektor rządowy, Monetarne Instytucje Finansowe (MIF) oraz podmioty finansowe i niefinansowe z innych sektorów.

Źródło: MPI: Międzynarodowa pozycja inwestycyjna Polski w 2018 r., NBP, Warszawa 2019, s. 52. PKB: *Rachunki kwartalne produktu krajowego brutto w latach 2014–2018*, GUS, Warszawa, maj 2019, s. 36.

o 6,4 punktu procentowego[23]. Na poprawę MPI netto wpłynął zwłaszcza znaczący wzrost PKB w cenach bieżących, który w okresie 2015–2018 powiększył się łącznie o 315,5 mld zł, tj. o 17,5%. Pozytywne zmiany dotyczące MPI netto nie zmieniają tego, że wspomniany wskaźnik nadal znacząco przekracza dopuszczalny przez Komisję Europejską poziom referencyjny określony umownie na 35% PKB. Wymaga jednak podkreślenia, że w niektórych innych krajach Europy Środkowej i Wschodniej MPI netto także stale przekracza pułap 35% i zgodnie z danymi NBP w 2017 r. wynosiła 65,5% w Słowacji, 62,4% w Chorwacji, 56,3% na Łotwie oraz 52,9% na Węgrzech, ale w Czechach tylko 26,5%. W sumie, pod względem wielkości ujemnej MPI netto zajmowaliśmy w 2017 r. 9 miejsce, przy czym w kilku krajach wskaźnik ten był wyraźnie wyższy niż w Polsce, wahał się od blisko 84% (Hiszpania) do ponad 100% (Portugalia, Cypr, Grecja, Irlandia).

Silnie ujemna MPI netto nie świadczy, że Polska stoi wobec ryzyka naruszenia równowagi makroekonomicznej, co potwierdzają analizy zarówno Komisji Europejskiej, jak i NBP. Decydujące znaczenie ma tutaj bezpieczna struktura pasywów zagranicznych, na które w blisko połowie (46% w 2018 r.)[24] składają się bezpośrednie inwestycje zagraniczne, a ponadto wysoki udział mają instrumenty niedłużne (kapitały własne i reinwestycje zysków), stanowiące bardzo stabilną formę finansowania zagranicznego. Dodatkowym buforem ograniczającym ryzyko związane z silnie ujemną wartością wskaźnika MPI netto jest znaczący zasób oficjalnych aktywów rezerwowych, jakie posiada Polska, wynoszących w grudniu 2018 r. 439,8 mld zł oraz 487,6 mld zł w końcu 2019 r. Wszystko to razem, a zwłaszcza wartość BIZ wpływa stabilizująco na MPI netto w kontekście ryzyka naruszenia zewnętrznej równowagi makroekonomicznej polskiej gospodarki.

Instrumenty wspierania BIZ

Pakiet instrumentów, które mają sprzyjać napływowi do Polski bezpośrednich inwestycji zagranicznych jest bardzo skromny i zasadniczo obejmuje trzy przedstawione niżej rozwiązania prawne.

Polska strefa inwestycji

We wrześniu 2018 r. zaczął funkcjonować nowy system wspierania inwestycji, istotnie modyfikujący dotychczasowe rozwiązania w tym zakresie dotyczące specjalnych stref ekonomicznych (SSE)[25]. Kluczowa zmiana polega na umożliwieniu przedsiębiorcom inwestującym nowe środki skorzystania ze zwolnienia w podatku CIT w dowolnym miejscu prowadzenia działalności gospodarczej a nie wyłącznie na obszarze jednej z 14 SSE. Firmy

[23] Zgodnie z danymi NBP opublikowanymi w marcu 2020 r. relacja MPI Polski do PKB w III kwartale 2019 r. wyniosła -52%. *Raport o inflacji. Marzec 2020 r.*, NBP, Warszawa 2020, s. 44.

[24] W 2019 r. relacja ta wyniosła 47,6%.

[25] Podstawę prawną tego systemu stanowi ustawa z 10.5.2018 *o wspieraniu nowych inwestycji* (Dz.U. z 2018 r. poz. 1162, z późn. zm.). Elementem zmian prawnych była nowelizacja ustawy z 20.10.1994 *o specjalnych strefach ekonomicznych* (Dz.U. z 2019 r. poz. 482, z późn. zm.).

nie muszą już przenosić się do stref i inwestować poza dotychczasowym miejscem działania lub alternatywnie – uruchamiać długotrwałej i uciążliwej procedury zmiany granic SSE. Warunki uzyskania zwolnienia z podatku zależą z jednej strony od wielkości firmy, z drugiej zaś strony od wysokości stopy bezrobocia w danym powiecie, przy założeniu, że w przypadku przedsiębiorców mikro, małych i średnich oraz w powiatach o złej sytuacji na rynku pracy wielkość nakładów inwestycyjnych uprawniających do skorzystania z pomocy jest niższa niż w przypadku firm dużych oraz powiatów o niewielkim bezrobociu. Premiowane są przedsięwzięcia, które mają wpływ na konkurencyjność i innowacyjność gospodarek regionalnych (w tym w szczególności na rozwój strukturalny, współpracę biznesu z ośrodkami naukowymi i badawczo-rozwojowymi oraz rozwój zasobów ludzkich), a także inwestycje w miastach średniej wielkości pogrążonych w stagnacji. Uelastycznienie dostępu inwestorów planujących nowe inwestycje do zwolnień podatkowych powinno zwiększyć atrakcyjność Polski jako miejsca lokowania kapitału i w konsekwencji przyczynić się do rozwoju obszarów (zwłaszcza słabiej rozwiniętych zagrożonych wysokim bezrobociem), którymi interesują się inwestorzy, bez względu na to czy chodzi o tereny objęte SSE czy też leżące poza ich granicami. Decyzje dotyczące preferencji podatkowych wydawane są na czas określony – standardowo na okres od 10 do 15 lat w zależności od lokalizacji, z możliwością wydłużenia o 5 lat w przypadku inwestycji na terenach SSE[26]. Nowy system wspierania inwestycji nie wprowadził zmian w nabytych prawach dotyczących inwestycji w strefy i będzie funkcjonował równolegle z mechanizmem wsparcia przewidzianego dla nich, obowiązującym do 2026 r., tj. do momentu kiedy SSE przestaną istnieć z mocy prawa.

Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu

Program[27] przewiduje możliwość uzyskania wsparcia finansowego – przy łącznej

[26] Ocena, w jakim zakresie inwestor zagraniczny może skorzystać ze wspomnianego zwolnienia podatkowego komplikuje się, gdy chodzi o BIZ polegające na rozbudowie istniejącego już zakładu, w którym wykorzystywane są jednocześnie moce wytwórcze posiadane przez przedsiębiorcę przed uzyskaniem decyzji o zwolnieniu podatkowym, jak i zainstalowane w ramach nowego przedsięwzięcia. Problem ten spowodował swoisty chaos interpretacyjny organów podatkowych, które żądają jednoznacznego określenia, jaka część dochodów zakładu objętego zwolnieniem podatkowym pochodzi z nowej inwestycji, co nie zawsze jest łatwe czy nawet możliwe do ustalenia. Ostatecznie 25.10.2019 Ministerstwo Finansów wydało tzw. interpretację ogólną w sprawie sposobu ustalania dochodu zwolnionego z opodatkowania podatkiem dochodowym od osób prawnych lub dochodowym od osób fizycznych, w której wskazano, że w przypadku braku możliwości wydzielenia dochodu z nowej inwestycji polegającej na zwiększeniu zdolności produkcyjnej istniejącego przedsiębiorstwa ze względu na jej ścisłe ekonomiczne i funkcjonalne powiązanie z już istniejącą działalnością, zwolnieniu podlega cały dochód osiągnięty z działalności wskazanej w decyzji w zakładzie nią objętym. Komunikat Grant Thornton z 25.2.2020, <https://grantthornton.pl/ publikacja/w-polskiej-strefie-inwestycji-zwolniony-jest-caly-dochod-zakładu>, dostęp od 25.2.2020.

[27] *Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011–2023* został uruchomiony na mocy uchwały Rady Ministrów nr 122/2011 z 5.7.2011, następnie wielokrotnie nowelizowanej, przy czym podstawę prawną aktualnej wersji programu stanowi uchwała Rady Ministrów nr 116/2019 z 1.10. 2019.

puli środków na lata 2011–2023 w kwocie 1,44 mld zł – dla inwestycji produkcyjnych o minimalnych kosztach kwalifikowanych wynoszących 750 mln zł i tworzących co najmniej 200 nowych miejsc pracy (alternatywnie 500 mln zł i 500 nowych miejsc pracy), które służyć będą upowszechnianiu innowacyjnych technologii oraz tworzeniu miejsc pracy o wysokiej produktywności.

Zwolnienie z podatku od nieruchomości

Uprawnienie do przyznawania tej ulgi przysługuje radom gmin na podstawie ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych[28].

Atrakcyjność inwestycyjna Polski

Polska zajmuje czołowe pozycje w rankingach atrakcyjności inwestycyjnej w Europie i na świecie. Potwierdzeniem jest na przykład raport przygotowany przez firmę doradczą EY dotyczący 2018 r., zgodnie z którym zostaliśmy sklasyfikowani na 6 miejscu w Europie i na pierwszym miejscu wśród państw Europy Środkowej i Wschodniej[29]. Wysokie w tym kontekście noty uzyskuje Polska także w badaniu „Klimat inwestycyjny", przeprowadzanym okresowo przez Polską Agencję Inwestycji i Handlu (PAIiH) we współpracy z firmą audytorsko-doradczą Grant Thornton oraz HSBC. Oceniając atrakcyjność inwestycyjną Polski autorzy raportu podsumowującego 12 edycję badania sformułowali cztery następujące wnioski[30]:

- 94% zagranicznych inwestorów jest skłonnych ponownie ulokować w Polsce swoje kapitały;
- klimat inwestycyjny w Polsce został oceniony na 3,7 pkt.[31] w skali pięciopunktowej, co jest jedną z najlepszych ocen w historii badania;
- głównymi atutami Polski jako miejsca lokowania BIZ są wielkość rynku wewnętrznego oraz stabilność gospodarki;
- do obszarów wymagających zdecydowanej poprawy należą zmienność i niejasność przepisów, niska efektywność sądownictwa oraz zbiurokratyzowany system podatkowy.

Co ciekawe, według niektórych ocen ulgi podatkowe, z których mogą korzystać przedsiębiorcy zagraniczni inwestujący w Polsce, traktowane z reguły jako jeden z najważniejszych instrumentów

---

[28] Dz.U. z 2019 r. poz. 1170, z późn. zm.

[29] *How can Europe raise its game?...., op. cit.*, s. 12. Zgodnie z danymi EY w Europie w 2018 r. odnotowano 6356 nowych BIZ, z czego na Wielką Brytanię (1 miejsce w rankingu) przypadły 1054 projekty i odpowiednio na Francję 1027, Niemcy 973, Hiszpanię 314, Belgię 278 i Polskę 272 (wspomniane 6 miejsce). Wynika z tego, że skala BIZ ulokowanych w 2018 r. w Polsce (udział w łącznej liczbie BIZ realizowanych wówczas w Europie stanowił w naszym przypadku 4,3%) – mimo że Polska nominalnie zajmowała bardzo wysokie miejsce w rankingu – była znacznie mniejsza niż w Wielkiej Brytanii (udział na poziomie 16,6%) czy Francji (16,2%).

[30] *Utrzymuje się dobry klimat dla biznesu. Wnioski z 12. edycji badania „Klimat inwestycyjny w Polsce"*, Grant Thornton 2019, <https://grantthornton.pl/wp-content/uploads/2019/06/Raport2019_Utrzymuje-sie-dobry-klimat-FINAL.pdf.>.

[31] Wynik ten został ustalony na podstawie statystyki odpowiedzi przedstawicieli firm zagranicznych uczestniczących w badaniu na pytanie: Jak ocenia Pan/Pani ogólny klimat inwestycyjny w Polsce? Ocenę bardzo dobrą wystawiło 16% ankietowanych, dobrą 49%, średnią 25%, złą 10%, przy braku wskazań na ocenę bardzo złą.

przyciągających kapitał obcy, w wypadku Polski mają relatywnie mały wpływ na decyzje o ulokowaniu BIZ[32]. Dzieje się tak, ponieważ ulgi w bardzo niewielkim tylko stopniu obniżają łączne koszty związane z uruchomieniem i działalnością obiektów produkcyjnych stanowiących efekt BIZ. W tym kontekście większe znaczenie może mieć możliwość stosowania różnych rozwiązań w ramach tzw. optymalizacji podatkowej.

Przemodelowania wymaga formuła realizowanych przez PAIiH kampanii informacyjnych adresowanych do inwestorów zagranicznych. Wydaje się, że lepszy efekt będą wywoływać skomasowane kampanie marketingowe operujące rzeczowymi argumentami na rzecz inwestowania w konkretne branże, niż promowanie BIZ z wykorzystywaniem enigmatycznego hasła „inwestujcie w Polsce", nawet jeśli pojawia się ono w poczytnych periodykach (np. w „The New York Times"). Do tego niezbędna jest łatwo dostępna i rzetelna informacja, gdzie potencjalni inwestorzy mają szukać partnerów handlowych, czy też jak radzić sobie z lokalnymi procedurami administracyjnymi[33].

Analiza motywów, którymi kierują się inwestorzy zagraniczni wybierając Polskę może prowadzić do wniosku, że czynniki, które zniechęcają przedsiębiorców krajowych niekoniecznie równie silnie wpływają na decyzje w kwestii lokowania BIZ. Oczywiście biznesmeni z zagranicy dostrzegają mankamenty funkcjonującego w Polsce otoczenia instytucjonalno-prawnego, szczegółowo opisane i skwantyfikowane we wspomnianym wcześniej badaniu *Doing Business*, ale decydujące znaczenie ma chłonność rynku wewnętrznego, korzystne położenie kraju w samym środku Europy na przecięciu głównych szlaków handlowych, dostępność wykwalifikowanej i wydajnej siły roboczej (argument ten traci na znaczeniu wraz z pogłębianiem się deficytu fachowców), a także trwający ponad 25 lat stały wzrost gospodarczy, z okresowo bardzo wysoką dynamiką. Problemy gospodarcze Polski na tle pandemii koronowirusa zapewne czasowo zmienią tę optykę. Po jej przezwyciężeniu możemy pozostać w centrum uwagi inwestorów zagranicznych, o ile zdołamy szybko (szybciej niż sąsiednie kraje europejskie) ożywić gospodarkę i powrócić na ścieżkę stabilnego wzrostu, utrzymując zarazem wysoki popyt wewnętrzny.

Podsumowanie i wnioski

1. W analizowanym okresie stopa inwestycji w Polsce kształtowała się na relatywnie niskim poziomie 18-20%, znacznie odbiegającym od założeń przyjętych w Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Przekładało się to na wolny postęp w dziedzinie automatyzacji, robotyzacji i cyfryzacji polskich firm i w konsekwencji na trudności w upowszechnianiu standardów przemysłu 4.0, jako podstawy

[32] Zob. wypowiedź prof. Beaty Javorcik, głównej ekonomistki EBOR, przytoczoną na łamach „Obserwatora finansowego" <https://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/wywiady,javorcik-zagraniczne-inwestycje-sa-dobre-ale-nie-przyciagajmy-ich-podatkami>, dostęp od 11.4.2019.

[33] Ibidem.

budowania konkurencyjności na zglobalizowanych rynkach międzynarodowych.
2. Kapitał zagraniczny jest i będzie – w dającej się przewidzieć perspektywie – niezbędnym czynnikiem rozwoju kraju. Jego rolę uwypukla słabość krajowego zaplecza kapitałowego i relatywnie niska skłonność polskich przedsiębiorców do inwestowania. Stwarzając warunki przyciągające do Polski inwestorów zagranicznych, trzeba zarazem umiejętnie sterować strumieniami kapitału tak, aby płynął on przede wszystkim do sektorów i branż objętych preferencjami polityki gospodarczej państwa, przy mocno akcentowanej potrzebie wzmocnienia krajowego zaplecza kapitałowego. Ważne jest także, aby bezpośrednie inwestycje zagraniczne związane były z produkcją będącą czymś więcej niż prostym przetwórstwem (montażem z importowanych podzespołów) i oznaczały przedsięwzięcia o dużej wartości dodanej dla wzrostu gospodarczego w Polsce. Chodzi o zlokalizowanie w kraju produkcji złożonych wyrobów, których wytwarzanie wymaga wysokich kompetencji, a także wkładu naszej myśli naukowo-technicznej i inżynierskiej.
3. Przez ostatnie dekady rola bezpośrednich inwestycji zagranicznych w polskiej gospodarce wyraźnie ewoluowała. Początkowo główną ich funkcją było dostarczanie do Polski kapitału finansowego, którego niedobór stanowił istotną barierę w rozwoju rodzimego biznesu, a także tworzenie miejsc pracy, co pozwalało redukować wysokie bezrobocie. Z biegiem lat – wraz ze wzrostem oszczędności krajowych – wspomniane motywy napływu inwestycji zagranicznych stawały się coraz mniej istotne, natomiast coraz większego znaczenia nabierał inny wymiar – transfer nowych technologii i „know-how" oraz specjalistycznych miejsc pracy. Niezależnie jednak od tego, jaka w danym czasie była główna rola zagranicznych inwestycji w Polsce, zawsze stanowiły jeden z motorów rozwoju gospodarczego, przyczyniając się do sukcesu ekonomicznego kraju.
4. Tworzenie sprzyjających warunków do lokowania kapitału zagranicznego pozostaje jednym z najważniejszych celów polskiej polityki gospodarczej. Atrakcyjne warunki inwestycyjne ułatwiają przyciąganie bezpośrednich inwestycji o najbardziej pożądanym profilu, tzn. mających dużą wartość dodaną, przynoszących innowacje technologiczne i miejsca pracy dla wysoko wykwalifikowanych specjalistów. Sukces działań podejmowanych przez agendy rządowe będzie zależał m.in. od tego, jak dobrze administracja państwowa zna – zmieniające się w czasie – potrzeby inwestorów i czy będzie w stanie skutecznie na nie odpowiadać.
5. Muszą być kontynuowane działania na rzecz wzmocnienia krajowego zaplecza kapitałowego. Tylko w ten sposób można zapewnić utrzymanie odpowiedniej równowagi między rolą kapitału krajowego i zagranicznego oraz doprowadzić do zmniejszenia zależności rozwoju kraju od napływu zagranicznych inwestycji i technologii.
6. Należy wspierać zdolność polskich przedsiębiorców do działalności inwestycyjnej za granicą. Przez długi jeszcze czas Polska pozostanie importerem netto kapitału w formie BIZ, ale rosnący eksport naszych inwestycji bezpośrednich jest niezbędną przesłanką uzyskania mocnej pozycji konkurencyjnej na wybranych rynkach

oraz zwiększenia wkładu polskich firm w światową produkcję wyrobów i usług o dużej wartości dodanej.
7. Niezbędnym warunkiem zwiększenia przez polskich przedsiębiorców skłonności do inwestowania jest kontynuacja działań rządowych agend, zmierzających do usunięcia przeszkód, które utrudniają aktywność biznesową i przedsiębiorczość. Sprawiają one, że prowadzenie w Polsce działalności gospodarczej jest obarczone relatywnie wysokim ryzykiem ekonomicznym.
8. Analiza tendencji związanych z BIZ umożliwia określenie z pewnym przybliżeniem poziomu rozwoju gospodarczego kraju, zgodnie z modelem ścieżki rozwoju inwestycji zagranicznych J. H. Dunninga. Na podstawie tego instrumentu można stwierdzić, że Polska znajduje się na przełomie fazy II i III ŚRIZ, a więc ustępuje jeszcze pod względem rozwoju (mierzonego PKB) krajom najlepiej rozwiniętym, które znajdują się w fazie IV i V ŚRIZ.

dr **PAWEŁ WIECZOREK**
specjalizuje się w problematyce bezpieczeństwa ekonomicznego Polski oraz gospodarczych aspektów procesu integracji europejskiej

Słowa kluczowe: bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BIZ), instrumenty wspierania BIZ, inwestycje krajowe, skłonność do inwestowania, oszczędności krajowe, międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto (MPI), ścieżka rozwoju inwestycji zagranicznych (IDP)

Bibliografia:

1. *Doing Business 2020* (praca zbiorowa), World Bank Group, Washington 2019.
2. M. Gorynia, J. Nowak, P. Trąpczyński, R. Wolniak: *Ścieżka rozwoju inwestycji zagranicznych Polski – próba syntezy*, Optimum, „Economic Studies", nr 2 (96)/2019, s. 23-25.
3. *How can Europe raise its game? EY attractiveness survey Europe* (praca zbiorowa), 2019, EY (Ernst&Young).
4. A.Kłysik-Uryszek: *Ścieżka rozwoju inwestycji (koncepcja IDP). Doświadczenia Polski*, „Przegląd Zachodniopomorski", zeszyt 3/2013, vol. 2, s. 189-190.
5. A. Krajewska: *Determinanty i skutki lokalizacji kapitału zagranicznego w regionach Polski. Założenia rozprawy doktorskiej*, Olsztyn 2019, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie.
6. *Międzynarodowa pozycja inwestycyjna Polski w 2018 r.* (praca zbiorowa), Warszawa 2019, Narodowy Bank Polski.

7. *Raport o inflacji. Marzec 2020 r.* (praca zbiorowa), Warszawa 2020, Narodowy Bank Polski.
8. *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2020 r.* (praca zbiorowa), Warszawa 2017, Ministerstwo Rozwoju.
9. *Utrzymuje się dobry klimat dla biznesu. Wnioski z 12. edycji badania „Klimat inwestycyjny w Polsce"* (praca zbiorowa), 2019, Grant Thornton.
10. *World Investment Report 2019. Country fact sheet: Poland* (praca zbiorowa), UNCTAD, Geneva 2019.

ABSTRACT

Foreign Direct Investments in Poland – Trends in the Years 2015–2018

Foreign capital companies play a significant role in the economy, as they have an impact on the growth of investments, export and employment. They are also a source of technical and organisational progress. Simultaneously, we must remember that an inflow of foreign direct investments equals the country's increasing indebtedness, which in certain conditions may disturb the external microeconomic balance. The aim of the article is to present the role of foreign direct investments in the development of the Polish economy in the years 2015–2018.

Key words: foreign direct investment (FDI), FDI support instruments, domestic investments, propensity to invest, domestic savings, net international investment position (NIIP), foreign investment development path (IDP)

Z życia NIK

WSPÓŁPRACA NIK, GUS I SGH

Najwyższa Izba Kontroli, wspólnie z Głównym Urzędem Statystycznym (GUS) oraz Szkołą Główną Handlową (SGH), przygotowała dokument „Wyzwania dla Polski na drodze do realizacji Celów Zrównoważonego Rozwoju określonych przez ONZ w rezolucji Agenda 2030 istotne dla kontroli państwowej". Wskazuje on obszary, które wymagają intensyfikacji działań kontrolnych NIK.
W siedzibie Izby podpisali go 21 maja prezes NIK Marian Banaś, prezes GUS Dominik Rozkrut i dr hab. Jerzy Witold Pietrewicz, profesor SGH. NIK i GUS już w marcu zobowiązały się do wspólnego monitorowania postępów we wdrażaniu w Polsce celów

Fot. Marek Brzeziński

Sygnatariusze dokumentu (od lewej): profesor SGH, dr hab. Jerzy Witold Pietrewicz, prezes GUS Dominik Rozkrut oraz prezes NIK Marian Banaś.

przedstawionych w Agendzie ONZ, identyfikowania obszarów problemowych, a także do wskazywania dobrych praktyk, o czym informowaliśmy w „KP”. Współpraca trzech instytucji ma pomóc w wypracowaniu nowego podejścia do realizowanych przez Izbę badań, ukierunkować je na ocenę działań kontrolowanych podmiotów przez pryzmat 17 celów zrównoważonego rozwoju. Zaczęto od analizy wskaźników statystycznych służących ich monitorowaniu. Informacje gromadzone przez GUS były podstawą do opracowania arkusza statystyczno-analitycznego, który stanowi część podpisanego właśnie dokumentu. Wsparcie naukowe w określaniu wyzwań rozwojowych Polski istotnych dla kontroli państwowej w kontekście Agendy 2030 zapewnił prof. Jerzy W. Pietrewicz, który przygotował autorski komentarz.

85. ROCZNICA ŚMIERCI TWÓRCY NIKP

12 maja 2020 r., w 85. rocznicę śmierci Józefa Piłsudskiego, prezes NIK Marian Banaś wraz z członkami ścisłego kierownictwa złożył w siedzibie Izby wieniec pod tablicą upamiętniającą powołanie do życia – dekretem Naczelnika Państwa z 7 lutego 1919 r. – Najwyższej Izby Kontroli Państwa (NIKP). Na dokumencie podpisy złożyli także Prezydent Ministrów Ignacy Jan Paderewski oraz Minister Skarbu Józef Englich. Józef Piłsudski został pochowany na Wawelu, w krypcie pod Wieżą Srebrnych Dzwonów, a jego serce złożono na wileńskim cmentarzu Rossa, w grobie matki. (red.)

Fot. Marek Brzeziński

Prezes Marian Banaś składa wieniec pod tablicą upamiętniającą Marszałka Józefa Piłsudskiego, odsłoniętą w 2017 r. z okazji przypadającej wówczas rocznicy 150-lecia urodzin Naczelnika Państwa.

Sygnały o książkach

Ochrona danych osobowych jako realizacja zadań w obszarze bezpieczeństwa państwa

Justyna Kurek, Joanna Taczkowska-Olszewska, Wydawnictwo C.H.BECK, Warszawa 2020, 142 s.

Monografia opisująca zadania państwa związane z zapewnieniem bezpieczeństwa składa się z dwóch części. W pierwszej, opierając się na przepisach Konstytucji oraz RODO, przeanalizowano prawne zobowiązania państwa oraz kompetencje przyznane instytucjom państwowym w zakresie ochrony danych osobowych. W części drugiej, poświęconej ich ochronie oraz warunkom przetwarzania, przedstawiono uprawnienia służb specjalnych oraz innych organów (sądowych, skarbowych, kontrolnych, itp.), które w określonych przypadkach mogą mieć dostęp do danych osobowych obywateli i je przetwarzać. Związane z tym działania muszą jednak podlegać ścisłym regulacjom prawnym oraz spójnym procedurom. Właściwe uporządkowanie relacji między wymogami bezpieczeństwa a uprawnieniami obywateli dotyczącymi ochrony ich danych jest jednym z warunków istnienia państwa prawa.

Odpowiedzialność pracodawcy za wypadek przy pracy i chorobę zawodową

Janusz Żołyński, ODDK, Gdańsk 2020, 319 s.

Praca kompleksowo omawia kwestie odpowiedzialności ponoszonej przez pracodawcę z tytułu wypadku przy pracy oraz choroby zawodowej pracownika. Przedstawia przesłanki i zasady wypłacania poszkodowanym pracobiorcom określonych świadczeń finansowych. Zagadnienie pokazano od strony teoretyczno-aksjologicznej oraz praktycznej i prawnej. Na początku autor prezentuje moralne aspekty odpowiedzialności pracodawcy za pracownika. W dalszych rozdziałach analizuje kryteria, na podstawie których uznawana jest odpowiedzialność pracodawcy, a także omawia rozmaite formy przyznawania pracownikowi świadczeń, takich jak: renta, odszkodowanie lub zadośćuczynienie.

Prawa epidemii: skąd się epidemie biorą i czemu wygasają

Adam Kucharski, Wydawnictwo RELACJA, Warszawa 2020, 314 s.

Autorem książki jest epidemiolog i matematyk, który chciał przybliżyć teoretyczny model powstawania, rozwoju i wygasania epidemii. Pojęcie epidemii definiowane jest tu bardzo szeroko, nie tylko w rozumieniu medycznym, ale także społecznym, psychologicznym oraz w kontekście komunikacji elektronicznej. Epidemie mogą być wywoływane przez drobnoustroje, ale także wirusy komputerowe, trendy oraz inne „zaraźliwe" zachowania ludzi, którzy wpływając na siebie wywołują trudne do opanowania ataki infekcji, paniki i przemocy. Zdaniem autora wszystkie te zjawiska mają podobną strukturę i rządzą się tymi samymi prawami, które można precyzyjnie opisać w języku statystyki i geometrii.

Internacjonalizacja polskich przedsiębiorstw: historie opowiedziane z pasją

Mariola Ciszewska-Mlinarić (red. nauk.), Wydawnictwo POLTEXT, Warszawa 2020, 256 s.

Publikacja dotyczy zagranicznej ekspansji polskich przedsiębiorstw odbywającej się w związku z globalizacją. Część pierwszą poświęcono ogólnym zagadnieniom dotyczącym globalizacji gospodarki, interesującym dla firm pragnących dorównać światowym liderom. W części drugiej omówiono konkretne przypadki międzynarodowej aktywności polskich przedsiębiorstw. W ostatniej części szczegółowo przedstawiono główne przeszkody, których pokonanie zwiększa szansę na globalną ekspansję w biznesie. Wiążą się one z dystansem geograficznym, odmiennościami kulturowymi i prawnymi, a także z zapóźnieniem gospodarczo-technologicznym.

Contents

Auditing 28

JACEK MAZUR: New Trends in the Works of Supreme Audit Institutions – Inspired by the ECA's Audit 28
Article in Polish on pages 8–27

LESZEK MURAT: The Notion of Negligence in Audit Practice – Formulation of Opinions by NIK 47

FINDINGS OF NIK AUDITS 55

MAREK BIEŃKOWSKI: Recovery of Assets Coming from Crime – Fight Against Crime and its Effects 55

MIROSŁAW MIŁOŃ: Round-the-Clock Care at Centres that Operate Illegally – Inefficient Supervision by Regional Governors 71

ELŻBIETA SIKORSKA: Energy Effectiveness of Economy – Financing and Implementation of Initiatives in the Area 85

OTHER AUDITS OF NIK 94

Audit Findings Published in April and May 2020 – ed. 94

State and Society 96

PAWEŁ WIECZOREK: Foreign Direct Investments in Poland – Trends in the Years 2015–2018 96

NIK in Brief 123

Cooperation between NIK, GUS and SGH – ed. 123

85th Anniversary of Death of Józef Piłsudski – ed. 124

Notes About New Books 125

Information for Subscribers 129

Information for Readers and Authors 130

PRZYPOMINAMY O PRENUMERACIE

Szanowni Prenumeratorzy!

Koszt zaprenumerowania naszego pisma na 2020 r. wynosi 108 zł + 8% VAT (116,64 zł) za 1 komplet, czyli 6 zeszytów (19,44 zł za jeden zeszyt).
Prosimy o przysyłanie do redakcji jedynie zamówień z podaniem nazwy firmy, dokładnego adresu oraz numeru NIP, a należności za prenumeratę prosimy uiszczać dopiero po otrzymaniu faktury z podaną kwotą.

Prosimy skorzystać z zamieszczonego poniżej kuponu.

KUPON PRENUMERATY

Dane nabywcy:

1. Nazwa firmy/imię nazwisko

2. Adres (miasto, kod, ulica, nr domu i mieszkania)

3. NIP

4. Adres poczty elektronicznej

5. Liczba kompletów

Dane sprzedawcy:

1. Nazwa firmy: Najwyższa Izba Kontroli, Redakcja „Kontroli Państwowej"

2. Adres: 02-056 Warszawa, ul. Filtrowa 57

3. Numer faksu: (22) 444 53 27

„Kontrola Państwowa" w bazach danych

„Kontrolę Państwową" można odnaleźć w trzech naukowych bazach danych: ERIH PLUS, The Central European Journal of Social Sciences And Humanities (CEJSH) – Środkowo-Europejskim Czasopiśmie Nauk Społecznych i Humanistycznych oraz Index Copernicus Journal Master List. European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIH PLUS) – jest ogólnodostępnym indeksem czasopism naukowych z dziedziny nauk humanistycznych i społecznych. Baza została utworzona przez Norwegian Social Science Data Services w lipcu 2014 r. CEJSH jest elektroniczną, ogólnie dostępną bazą danych publikującą angielskie streszczenia artykułów, rozpraw oraz pozycji przeglądowych, które ukazują się, głównie w językach narodowych, w czasopismach poświęconych naukom społecznym i humanistycznym, wydawanych w Republice Czeskiej, na Węgrzech, w Polsce, Słowacji, a także w Bośni i Hercegowinie, Estonii, Łotwie, Litwie, Serbii, Słowenii i Ukrainie. Została utworzona przez prezesów Akademii Nauk państw Grupy Wyszehradzkiej. Streszczenia publikacji naukowych, także tych, które ukazały się na łamach „Kontroli Państwowej" począwszy od nr. 6/2011 znajdują się na stronie CEJSH: http://cejsh.icm.edu.pl/. Umowa zawarta w 2014 r. z Interdyscyplinarnym Centrum Modelowania Matematycznego i Komputerowego Uniwersytetu Warszawskiego (ICM UW) umożliwia także udostępnianie pełnych tekstów artykułów w bazie CEJSH.
Index Copernicus Journal Master List (JML) to system zajmujący się oceną czasopism oraz sporządzający ich ranking na podstawie około 30 parametrów zgrupowanych w pięciu kategoriach: jakość naukowa, jakość edytorska, zasięg, częstotliwość/regularność/stabilność rynkowa oraz jakość techniczna. Obecnie JML obejmuje przeszło 6000 czasopism.

Zasady publikowania w „Kontroli Państwowej"

1. Przyjmujemy do publikacji teksty naukowe, przeglądowe i poglądowe, poświęcone problematyce związanej z profilem czasopisma – szeroko rozumianej kontroli i audytowi oraz artykuły o pokrewnej tematyce.
2. Nie przyjmujemy artykułów opublikowanych w innych wydawnictwach.
3. Publikowane są jedynie te artykuły, które uzyskały pozytywne recenzje dwóch niezależnych recenzentów, zgodnie z przyjętymi w piśmie kryteriami: znaczenia podjętego tematu oraz zgodności tematyki z profilem pisma; nowatorskiego ujęcia problematyki; wartości merytorycznej. Warunkiem publikacji jest uwzględnienie zgłoszonych przez recenzentów uwag i poprawek.
4. Recenzentami są członkowie Komitetu Redakcyjnego (lista recenzentów znajduje się w zakładce „Komitet Redakcyjny" oraz w każdym wydaniu papierowym, na s. 2). Zgodnie z modelem *„double-blind review process"* autorzy i recenzenci nie znają swoich tożsamości. Recenzja zawiera jednoznaczny wniosek dotyczący warunków dopuszczenia artykułu do publikacji lub odrzucenia.

5. Artykuły zamieszczane w „Kontroli Państwowej" są chronione prawem autorskim. Przedruk może nastąpić tylko za zgodą redakcji.
6. Przywiązujemy szczególną wagę do oryginalności publikacji i jawności informacji o podmiotach przyczyniających się do jej powstania, ich udziału merytorycznego, rzeczowego lub finansowego. Dlatego od zgłaszających teksty oczekujemy ujawnienia ewentualnego wkładu innych osób w ich powstanie oraz pisemnego oświadczenia o oryginalności składanego w redakcji artykułu.
7. Wszelkie przypadki *„ghostwriting"* (nieujawnienia wkładu innych autorów w powstanie artykułu) lub *„guest authorship"* (wymieniania jako autora osoby, która nie miała udziału w publikacji lub jest on znikomy), będące przejawem nierzetelności naukowej, będą przez redakcję demaskowane, łącznie z powiadomieniem podmiotów, z którymi autor jest związany naukowo lub zawodowo.

Zasady publikacji zgodne ze standardami i zaleceniami Commitee on Publication Ethics (COPE) oraz wymogami Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Sposób przygotowania materiałów

1. Prosimy o nadsyłanie artykułów pocztą elektroniczną, nasz adres: kpred@nik.gov.pl, w edytorze *Word* lub dostarczenie tekstu na nośniku elektronicznym. Objętość artykułu wraz z ewentualnymi tabelami i rysunkami nie powinna w zasadzie przekraczać 16 stron – 34 wiersze na stronie, marginesy 2,5 cm, interlinia 1,5 wiersza. Do tekstu prosimy dołączyć krótkie streszczenie w języku polskim, słowa kluczowe oraz bibliografię zawierającą pozycje książkowe i artykuły z czasopism według schematu: w przypadku czasopisma – nazwisko i imię autora (autorów), rok, tytuł artykułu (w cudzysłowie), nazwa czasopisma (kursywą), numer zeszytu i strony, na której znajduje się publikacja; w przypadku książki prosimy o wpisanie w pierwszej kolejności nazwiska i imienia autora (autorów) publikacji, następnie roku, jeśli potrzeba – tytułu rozdziału książki (kursywą), tytułu książki (kursywą), numeru stron, miejsca wydania oraz wydawnictwa.
2. Przypisy należy umieszczać na dole stron, zgodnie z zasadami obowiązującymi w naszym tytule, powinny zawierać najważniejsze, aktualne informacje.
3. Ewentualne rysunki i wykresy prosimy nadsyłać w oddzielnych plikach, podając wartości umożliwiające przygotowanie danego elementu graficznego zgodnie z makietą „Kontroli Państwowej". Nie publikujemy infografik.
4. Autorzy nadsyłający teksty proszeni są o podanie swoich danych: imienia i nazwiska, stopnia naukowego, adresu do korespondencji, adresu poczty elektronicznej, numeru telefonu lub faksu.
5. Redakcja zastrzega sobie prawo dokonania w nadesłanych materiałach niezbędnych skrótów, poprawek redakcyjnych i innych, zgodnie z wymogami czasopisma.
6. Materiałów niezamówionych redakcja nie zwraca.

WYDAJE NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Projekt graficzny: Studio Graficzne FILE
Skład i łamanie: Sławomir Jakoniuk
Druk i oprawa: Wydział Wydawniczy NIK
Oddano do druku w czerwcu 2020 r.
Nakład 850 egz.
Wersja papierowa jest wersją pierwotną (referencyjną) pisma.

Prenumerata

tel. 22 444 57 81, 22 444 54 01, 22 444 53 11
Cena egzemplarza – 18 zł + VAT. Prenumerata roczna – 108 zł + VAT
Wpłaty na konto: NBP O/O Warszawa,
nr 14 1010 1010 0036 8122 3100 0000, Najwyższa Izba Kontroli