

Nowa forma pracy NOK

Kontrole szybkiego reagowania

Funkcjonowanie współczesnych państw i społeczeństw coraz bardziej wiąże się z przepływem informacji. Nowe technologie ułatwiają ich tworzenie i szybki obieg. Jakie wnioski powinny wyciągnąć z tego najwyższe organy kontroli (NOK) i co zrobić, aby szybko badać sprawy wywołujące publiczne zainteresowanie? Niektóre NOK wprowadziły rozwiązania, które mają to ułatwić.

JACEK MAZUR

W międzynarodowych zaleceniach dotyczących kontroli publicznej (ISSAIs) wskazano, że wybierając tematy badań najwyższe organy kontroli powinny dostrzegać pojawiające się ryzyko, zagrożenia i zmieniające się otoczenie oraz reagować na nie w odpowiednim czasie; odpowiadać na oczekiwania obywateli i innych interesariuszy oraz na bieżąco zajmować się sprawami, które są przedmiotem dyskusji i wywołują zainteresowanie¹.

Niektóre NOK wprowadzają w związku z tym nowe rozwiązania i metody pracy.

W poprzednim artykule² przedstawiłem kontrole śledcze realizowane od 2013 r. przez Krajowy Urząd Kontroli Wielkiej Brytanii, których założeniem jest podejmowanie wąsko ujętych, aktualnych tematów, krótki czas prowadzenia czynności, przystępnie ujęte sprawozdanie, stanowiące tylko informację o ustaleniach (faktach), bez formułowania ocen i zaleceń. Obecnie prezentuję doświadczenia NOK Danii, Holandii, Łotwy, Słowacji i Polski. Na ich podstawie rozważę uwarunkowania prowadzenia kontroli, które zbiorczo określam jako „kontrole szybkiego reagowania”³.

¹ INTOSAI P-12 *The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions – making a difference to the lives of citizens*, 2019, p. 6, 10; <<https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-12-the-value-and-benefits-of-supreme-audit-institutions-making-a-difference-to-the-lives-of-citizens/>> (dostęp 10.10.2020).

² J. Mazur: *Kontrole śledcze NOK Wielkiej Brytanii*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2020.

³ Jest prawdopodobne, że kontrole szybkiego reagowania są prowadzone również przez inne NOK, lecz nie posiadam informacji na ten temat. Wiadomo natomiast, że niektóre NOK nie podejmują tego rodzaju kontroli.

Różne praktyki

Dania: sprawozdania prezentujące fakty

Urząd Kontroli Państwowej Danii prowadzi kontrole finansowe, zgodności i wykonania zadań, na podstawie których przedkłada Parlamentarnej Komisji Kontroli Państwowej dwa rodzaje dokumentów: sprawozdania (*beretning* – około 25 rocznie) i memoranda (*notat* – 40-50 rocznie). Sprawozdania są obszernymi opracowaniami wyników kontroli w sprawach dużej wagi; memorandum zawierają wyniki kontroli o mniejszym znaczeniu, mogą być też kontynuacją wcześniejszych bądź wstępnym studium, które poprzedza planowaną dużą kontrolę⁴.

Niektóre memoranda (zwykle 5-6 rocznie) mają charakter informacji o ustalonych faktach (memoranda faktyczne – *faktuelte notat*)⁵. Czas ich przygotowania to 2-3 miesiące, czyli znacznie krócej niż w wypadku kontroli zakończonych sprawozdaniami. Następnie są przedkładane Parlamentarnej Komisji Kontroli Państwowej. Ustawa nie reguluje wprost kwestii memorandum faktycznych, lecz praktyka ta mieści się w ogólnie sformułowanych przepisach o sporządzaniu dokumentów pokontrolnych⁶.

Holandia: kontrole ukierunkowane

Powszechna Izba Obrachunkowa Holandii prowadzi kontrole finansowe i wykonania zadań⁷. Od 2017 r. niektóre kontrole wykonania zadań zaczęto realizować w nowy sposób: szybko i w sposób ukierunkowany, bez wniosków i zaleceń, lecz w celu gromadzenia faktów ułatwiających debatę publiczną, w związku z pojawiającymi się wydarzeniami (np. COVID-19). Inspiracją były doświadczenia Krajowego Urzędu Kontroli Wielkiej Brytanii. Kontrole te nazywano „kontrolami ukierunkowanymi” (*focus-onderzoek*).

Według holenderskiego NOK kontrole ukierunkowane powinny być:

- aktualne: dotyczyć tematów istotnych, którymi żyje społeczeństwo;
- szybkie: dla zachowania aktualności trwać nie dłużej niż 14 tygodni od rozpoczęcia kontroli do publikacji sprawozdania;
- skoncentrowane: mieć określony zakres i jasno określony cel: weryfikację faktów, doniesień; pytanie kontrolne zwykle brzmi: Czy to prawda?;
- rzeczywiste: uprawnienia NOK mają zostać wykorzystane, aby zwrócić uwagę na istotny problem, dlatego zostają przedstawione tylko fakty (wraz z kontekstem) bez formułowania wniosków i / lub zaleceń;

⁴ Informacje na stronie Urzędu: <<https://uk.rigsrevisionen.dk/>> (dostęp 24.10.2020); J. Mazur: *Urząd Kontroli Państwowej Danii*, „Kontrola Państwowa” nr 3/1998; *Kontrola publiczna w Unii Europejskiej*, Europejski Trybunał Obrachunkowy, Luksemburg 2019, s. 74-80.

⁵ Przykłady: *Notat til Statsrevisorerne om revisionen af Nordisk Råd, Nordisk Ministerråd og Nordisk Kulturfond for 2006*, 30.11.2007; <<https://www.rigsrevisionen.dk/media/1881155/d203-07.pdf>> (dostęp 24.10.2020); *Rigsrevisionens notat om Skattestyrelsens forlig med 61 amerikanske pensions-planer mfl. fra maj 2019*, 15.1.2020; <<https://www.rigsrevisionen.dk/media/2105377/1404-20.pdf>> (dostęp 24.10.2020).

⁶ *Audit of Government Accounts etc. Act (Consolidated Act no. 101 of 19 January 2012)*; <<https://uk.rigsrevisionen.dk/legislation/the-auditor-general-act/>> (dostęp 24.10.2020).

⁷ Informacje na stronie Izby: <<https://english.rekenkamer.nl/>> (dostęp: 26.10.2020); *Kontrola publiczna...*, jw., s. 161-166.

- zwięzłe: sprawozdania powinny być zwięzłe, opisowe i przejrzyste⁸.

Tematy kontroli

Przybliżeniu praktyki posłuży przedstawienie dwu niedawnych kontroli ukierunkowanych.

1. Różnica zdań w sprawie płatności Holandii na rzecz UE

Ile Holandia wnosi do Unii Europejskiej, a ile wraca do niej w postaci środków unijnych? Dlaczego rząd Holandii i Komisja Europejska publikują różne informacje na ten temat? Powszechna Izba Obrachunkowa zestawiała fakty z ostatnich sześciu lat, aby wyjaśnić jakie główne dane (np. dochód narodowy) są wykorzystywane do obliczania składek. Przedstawiono historię finansowania UE i sposób, w jaki doprowadziło to do różnego sposobu definiowania pozycji płatniczej netto oraz przeanalizowano wpływ rabatu, jaki Holandia otrzymuje od UE⁹. Jesienią 2020 r. kwestie te stanowiły element dyskusji nad wieloletnimi ramami finansowymi UE. Celem Izby było przedstawienie precyzyjnych i wiarygodnych danych, ułatwiających debatę parlamentarną i publiczną, ale bez oceny trafności stosowanych definicji.

Według Holandii – w 2019 roku wniosła ona do UE 8,1 mld euro i otrzymała

2,6 mld euro, co oznacza płatność netto 5,5 mld euro. Definicja płatności, która jest podstawą tego obliczenia, obejmuje wszystkie wpływy z UE i wpłaty na jej rzecz, w tym cła (opłaty importowe) pobierane w porcie w Rotterdamie i w innych miejscach. Przy takim założeniu w badanym okresie (lata 2014–2019) Holandia była największym płatnikiem netto w UE. Komisja Europejska stosuje inną definicję i nie uwzględnia niektórych składek krajowych, takich jak cła i wpłaty. W ten sposób w opinii Holendrów ich wkład do budżetu UE wynosił 0,67% dochodu narodowego brutto, choć według danych Komisji stanowił on 0,35%¹⁰.

2. Ryzyko pracy zdalnej

16 marca 2020 r. premier Holandii zwrócił się do społeczeństwa o podjęcie działań ułatwiających zwalczanie pandemii, m.in. dzięki pracy zdalnej. Z dnia na dzień prawie wszyscy z około 175 tys. pracowników ministerstw i innych organów centralnych zaczęli pracować w domu. Urzędnicy współpracowali i komunikowali się przez telefon, tradycyjne sieci połączeń i pocztę elektroniczną, a coraz częściej także za pomocą wideokonferencji, komunikatorów i platform współpracy online. Te kanały komunikacji są dobrze znane,

⁸ *Focus audits at the Netherlands Court of Audit*, <<https://english.rekenkamer.nl/about-the-netherlands-court-of-audit/what-we-do/innovation-in-audit/focus-investigations>> (dostęp 7.2.2021).

⁹ Generalnie składki członkowskie do budżetu UE są obliczane od dochodu państwa oraz zasobów opartych na VAT (od zharmonizowanej podstawy VAT każdego państwa członkowskiego pobiera się 0,3%). Niektóre państwa wpłacają więcej niż otrzymują. Aby częściowo zniwelować lub skorygować ten brak równowagi, Austria, Dania, Holandia i Szwecja korzystają z korekty składek do budżetu UE, tzw. rabatów. Dawniej najważniejszy był rabat brytyjski: Zjednoczone Królestwo otrzymywało zwrot 66% różnicy między jego składką do budżetu UE a kwotą otrzymywaną z budżetu.

¹⁰ *Focus on the Netherlands' net payment position*, 14.10.2020; <<https://english.rekenkamer.nl/publications/reports/2020/10/14/focus-on-the-netherlands%E2%80%99-net-payment-position>> (dostęp 26.10.2020).

ale nagle zaczęto wykorzystywać je masowo i do nowych celów. Wywołało to wiele pytań, np. czy rozmowy wideo przez Zoom są bezpieczne? Jakie informacje można udostępnić w aplikacji? Czy można bezpiecznie używać prywatnego laptopa?

W okresie od lipca do października 2020 r. Powszechna Izba Obrachunkowa zbadała, jakie narzędzia teleinformatyczne stosowali pracownicy ministerstw i innych organów centralnych i w jakim celu, czy mogły z tego wynikać konkretne zagrożenia oraz jak urzędy komunikowały swoją politykę w tym obszarze. Badanie wykazało, że sposób wykorzystania narzędzi teleinformatycznych przez urzędników niekiedy zagrażał bezpieczeństwu informacji, np. niektórzy – wbrew przepisom – udostępniali poufne dane przez aplikację WhatsApp. Ponadto nie wszyscy wiedzieli, jakich zasad muszą przestrzegać lub mieli wątpliwości, czy są one właściwe. Podstawą badania była ankieta przekazana za pośrednictwem intranetu Ministerstwa Obrony, portalu dla pracowników służby cywilnej *Rijksportaal* i społeczności internetowej *OnsCommunicatieRijk*. Szerokie rozpowszechnienie kwestionariusza i wysoki

odsetek odpowiedzi nadały ustaleniom duże znaczenie. Dodatkowo przeprowadzono wywiady z dyrektorami i pracownikami biur ds. informacji i bezpieczeństwa informacji, ponieważ dysponowali oni wiedzą o zasadach i praktyce stosowania narzędzi teleinformatycznych służących współpracy. Aby ustalić, czy wdrażano je konsekwentnie, zapytano też, których narzędzi teleinformatycznych używają ministrowie i sekretarze stanu, na jakich zasadach i w jaki sposób zostały im one zakomunikowane. Wywiady zostały wykorzystane przede wszystkim do zidentyfikowania mocnych i słabych stron, w tym ryzyka używania niezatwierdzonych programów i aplikacji w urządzeniach podłączonych do służbowej sieci¹¹.

Inne przykłady kontroli ukierunkowanych NOK Holandii:

- Sprawność policji w rozpatrywaniu zgłoszeń o przestępstwie¹²,
- Dostęp do opieki długoterminowej¹³,
- Koszt morskiej energii wiatrowej¹⁴,
- Holenderski wkład w odbudowę wyspy Sint Maarten¹⁵,
- Koronawirus: możliwości testowania nie zostały wykorzystane¹⁶.

¹¹ *Focus on digital home working*, 2.11.2020; <<https://english.rekenkamer.nl/publications/publications/2020/11/02/focus-on-digital-home-working>> (dostęp 6.2.2021).

¹² *Focus on crimes reported to the police that are likely to be solved*, 19.12.2017; <<https://english.rekenkamer.nl/publications/reports/2017/12/19/focus-on-%E2%80%98crimes-that-are-likely-to-be-solved%E2%80%99-reports-made-to-the-police>> (dostęp 26.10.2020).

¹³ *Focus on access to long-term care*, 6.6.2018; <<https://english.rekenkamer.nl/publications/reports/2018/06/06/focus-on-access-to-long-term-care>> (dostęp 26.10.2020).

¹⁴ *Focus on the cost of offshore wind energy*, 27.9.2018; <<https://english.rekenkamer.nl/publications/reports/2018/09/27/focus-on-the-cost-of-offshore-wind-energy>> (dostęp 26.10.2020).

¹⁵ *Focus on the Dutch contribution to the reconstruction of Sint Maarten*, 13.12.2018; <<https://english.rekenkamer.nl/publications/reports/2018/12/13/focus-on-the-netherlands%E2%80%99-contribution-to-the-reconstruction-of-sint-maarten>> (dostęp 26.10.2020).

¹⁶ *Focus on corona crisis measures: testing capacity went unused in the spring*, 23.9.2020; <<https://english.rekenkamer.nl/topics/coronavirus/news/2020/09/23/testing-capacity-went-unused-in-the-spring>> (dostęp 6.2.2021).

Proces kontroli

Główne fazy kontroli ukierunkowanych przypominają proces kontroli wykonania zadań. Zwykle są to:

- prace wstępne: ocena czy rozpatrywany obszar nadaje się do kontroli, opracowanie i dyskusja nad wstępnymi założeniami, uzyskanie akceptacji Izby;
- formalny początek: opracowanie projektu koncepcji kontroli, ocena jakości i wprowadzenie poprawek (tydzień 1);
- spotkanie informacyjne w ministerstwie i rozpoczęcie kontroli (tydzień 2);
- realizacja: zbieranie informacji, bieżące sprawdzanie ustaleń z urzędnikami służby cywilnej, cotygodniowe spotkania z dyrektorem i nadzorującym członkiem Izby (tydzień 3-9);
- opracowanie wstępnego projektu sprawozdania (tydzień 10);
- dalsze prace nad projektem sprawozdania, ocena jakości i wprowadzenie poprawek, zatwierdzenie przez dyrektora (tydzień 11);
- rozpatrzenie i zatwierdzenie projektu sprawozdania przez Izbę, sprawdzenie faktów na poziomie roboczym z urzędnikami służby cywilnej i wprowadzenie poprawek, końcowa weryfikacja tekstu, przekazanie projektu sprawozdania ministrowi (tydzień 12 i 13);
- wprowadzenie ewentualnych poprawek na podstawie odpowiedzi ministra, dyskusja z członkami Izby, wysyłka komunikatu prasowego oraz informacji do mediów

społecznościowych, publikacja sprawozdania (tydzień 14)¹⁷.

Kontakty z parlamentem

Powszechna Izba Obrachunkowa ma szerokie robocze kontakty z komisjami parlamentarnymi, głównie Izby Reprezentantów (*Tweede Kamer*). Rocznie NOK przekazuje parlamentowi 60-80 sprawozdań, dla przykładu w 2020 r.: opinię o sprawozdaniu finansowym rządu za 2019 r., 23 sprawozdania z kontroli wykonania budżetu przez poszczególne ministerstwa, 20 sprawozdań z kontroli wykonania zadań, 18 pism do parlamentu prezentujących stanowisko NOK w danej sprawie i dwa przeglądy on-line¹⁸. Większość z nich jest rozpatrywana przez komisje (30-40 posiedzeń w roku). Czasem komisja przesyła ministrowi pisemne pytania dotyczące sprawozdania (a także pytania do NOK).

Również sprawozdania z kontroli ukierunkowanych są przekazywane parlamentowi i podlegają rozpatrzeniu na zbliżonych zasadach. Ponieważ nie obejmują wniosków ani zaleceń, właściwy minister nie zawsze udziela formalnej odpowiedzi. Jeżeli udzieli formalnej odpowiedzi, jej synteza jest zwykle załączana do sprawozdania z kontroli (pełny tekst odpowiedzi zostaje opublikowany na stronie NOK). Jeżeli minister nie udzieli formalnej odpowiedzi, komisje Izby Reprezentantów mogą zwracać się o zajęcie stanowiska (np. do ministra finansów w sprawie płatności na rzecz UE).

¹⁷ Na podstawie prezentacji NOK Holandii: *Overview of steps in NCA focus audits* na webinarium EUROSAI 8.12.2020 (*EUROSAI Investigations webinar II*).

¹⁸ Przegląd online polega na tym, że Powszechna Izba Obrachunkowa nie przekazuje pisemnego sprawozdania czy innego dokumentu, lecz informuje parlament, że na stronie internetowej zostały opublikowane informacje na pewien temat (np. zarządzanie finansowe w UE).

Łotwa: sprawozdania w trakcie kontroli

Urząd Kontroli Państwowej Łotwy prowadzi kontrole finansowe, zgodności i wykonania zadań oraz kontrole kompleksowe, które łączą elementy każdej z nich¹⁹. Działa zgodnie z międzynarodowymi zaleceniami dotyczącymi kontroli publicznej (ISSAIs), a w ramach tych zaleceń samodzielnie rozstrzyga o metodyce i podejściu kontrolnym. Na podstawie ustawy z 22 maja 2002 r. o Urzędzie Kontroli Państwowej i ustawy z 22 stycznia 2004 r. o usługach audytorskich – Kontroler Generalny Łotwy ma prawo określania standardów kontroli, które mają być stosowane w Urzędzie: zgodnie z dekretem z 5 lipca 2018 r. „międzynarodowymi standardami kontroli sektora publicznego uznanymi na Łotwie są Międzynarodowe Standardy Najwyższych Organów Kontroli (ISSAIs) Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI)”²⁰. W jednym z departamentów kontrolnych utworzono wydział reagowania na bieżące wydarzenia.

Wszystkie szybkie kontrole są prowadzone w ramach „regularnego” trybu, który ściśle odpowiada międzynarodowym

zaleceniom, natomiast ich wyniki ukazują się w formie sprawozdań z kontroli lub jako „sprawozdania okresowe”. Oto przykłady, które ilustrują różnorodność tematów niedawnych kontroli tego rodzaju:

- realizacja uprawnień pacjentów do uzyskania odszkodowania w razie wystąpienia szkody na zdrowiu w trakcie leczenia²¹,
- czy regulacja wynagrodzenia członków zarządu spółek państwowych jest właściwa?²²,
- korzystanie z taksówek na międzynarodowym lotnisku w Rydze: ryzyko otrzymania usługi za nieuczciwą cenę²³.

W 2020 r. w ramach badania różnych aspektów funkcjonowania państwa w okresie pandemii COVID-19 zaczęto sporządzać nowe rodzaje sprawozdań, których celem jest informowanie o kontrolach podczas ich prowadzenia: „sprawozdania okresowe” i „analizy sytuacji”.

„Sprawozdanie okresowe” (*starpziņojums*) to dokument, który może zostać przedstawiony na każdym etapie postępowania kontrolnego, jeżeli pojawiają się istotne informacje, przydatne dla decydentów i opinii publicznej, umożliwiające im zrozumienie konkretnych zagadnień. Nie chodzi jednak o nowy typ kontroli, lecz o wstępną prezentację ustaleń standardowej kontroli,

¹⁹ Informacje na stronie Urzędu: <<https://www.lrvk.gov.lv/en>> (dostęp: 25.10.2020); *Kontrola publiczna...*, jw., s. 134-140.

²⁰ Zob. <<https://www.lrvk.gov.lv/en/about-us/legal-framework/auditing-standards>> (dostęp 9.2.2021).

²¹ *Does the Medical Treatment Risk Fund operate for the benefit of patients?*, 8.5.2019; <<https://www.lrvk.gov.lv/en/audit-summaries/audit-summaries/does-the-medical-treatment-risk-fund-operate-for-the-benefit-of-patients>> (dostęp 8.2.2021).

²² *Vai valstij tieši un pastarpināti piederošo kapitālsabiedrību valdes locekļu atbildības regulējums ir pietiekams?*, 16.4.2020; <<https://www.lrvk.gov.lv/lv/revizijas/revizijas/noslegtas-revizijas/vai-valstij-tiesi-un-pastarpinati-piederoso-kapitalsabiedribu-valdes-loceklu-atbildibas-regulejums-ir-pietiekams>> (dostęp 8.2.2021).

²³ *Taxi transportation at the Riga International Airport still poses a risk of receiving service at an unfair price*, 7.10.2020; <<https://www.lrvk.gov.lv/en/news/taxi-transportation-at-the-riga-international-airport-still-poses-a-risk-of-receiving-service-at-an-unfair-price>> (dostęp 9.2.2021).

prowadzonej zgodnie z właściwą procedurą i metodyką.

„Sprawozdania okresowe” mogą być sporządzane dla wszystkich rodzajów kontroli w celu szybkiego informowania decydentów i opinii publicznej, formułowania zaleceń i zapobiegania nieprawidłowościom. W kontekście COVID-19 Urząd wykorzystuje „sprawozdania okresowe” dla wstępnej prezentacji ustaleń kontroli finansowych dotyczących prawidłowości sporządzania rocznych sprawozdań ministerstw i centralnych agencji rządowych. Dla każdego zbadanego obszaru przedstawiono także odrębną opinię dotyczącą legalności.

Od lipca 2020 r. do lutego 2021 r. Urząd opublikował około 20 tego rodzaju sprawozdań. Chodziło m.in. o:

- proces dostawy sprzętu ochronnej osobistej (masek ochronnych i respiratorów) w sektorze ochrony zdrowia²⁴,

- system zamówień w Ministerstwie Obrony i zamówienia dokonane w sytuacji nadzwyczajnej w celu ograniczenia rozprzestrzeniania się COVID-19²⁵,
- wykorzystanie dodatkowych środków przyznanych Ministerstwu Spraw Wewnętrznych na zakup sprzętu ochrony osobistej i środków dezynfekujących²⁶,
- zapewnienie nauczania na odległość w sytuacji nadzwyczajnej²⁷,
- wykorzystanie dodatkowych środków na premie pracowników Ministerstwa Spraw Wewnętrznych bezpośrednio zaangażowanych w ograniczanie rozprzestrzeniania się COVID-19²⁸,
- wykorzystanie środków przekazanych Ministerstwu Opieki Społecznej na dodatkowe świadczenia socjalne²⁹,
- wykorzystanie środków na premie dla pracowników Administracji Więziennej bezpośrednio zaangażowanych

²⁴ Interim Report: *Delivery process of personal protective equipment (protective face masks and respirators) in the health sector*, 20.7.2020, <<https://lrvk.gov.lv/en/audit-summaries/audit-summaries/delivery-process-of-personal-protective-equipment-protective-face-masks-and-respirators-in-the-health-sector>> (odczyt 26.10.2020).

²⁵ Audit interim report: *The procurement system established by the Ministry of Defence and the procurements made during the emergency to limit the spread of COVID-19*, 17.8.2020; <<https://www.lrvk.gov.lv/en/audit-summaries/audit-summaries/the-procurement-system-established-by-the-ministry-of-defence-and-the-procurements-made-during-the-emergency-to-limit-the-spread-of-covid-19>> (odczyt 26.10.2020).

²⁶ Audit interim report: *The use of additional funding allocated to the Ministry of the Interior for the purchase of personal protective equipment and disinfectants*, 2.9.2020; <<https://www.lrvk.gov.lv/en/audit-summaries/audit-summaries/the-use-of-additional-funding-allocated-to-the-ministry-of-the-interior-for-the-purchase-of-personal-protective-equipment-and-disinfectants>> (odczyt 26.10.2020).

²⁷ Interim Report: *Providing a distance learning process during an emergency*, 30.9.2020; <<https://www.lrvk.gov.lv/en/audit-summaries/audit-summaries/providing-a-distance-learning-process-during-an-emergency>> (odczyt 26.10.2020).

²⁸ Interim Report: *The use of the additional funding for bonuses for home affairs officials directly involved in curbing the spread of COVID-19*, 13.10.2020; <<https://www.lrvk.gov.lv/en/audit-summaries/audit-summaries/the-use-of-the-additional-funding-for-bonuses-for-home-affairs-officials-directly-involved-in-curbing-the-spread-of-covid-19>> (odczyt 26.10.2020).

²⁹ Interim Report: *The use of the funding allocated to the Ministry of Welfare for payment of continued parent benefit, extraordinary bonus to national family benefit for disabled child, and increased childcare benefit*, 26.11.2020; <<https://www.lrvk.gov.lv/en/audit-summaries/audit-summaries/the-use-of-the-funding-allocated-to-the-ministry-of-welfare-for-payment-of-continued-parent-benefit-extraordinary-bonus-to-national-family-benefit-for-disabled-child-and-increased-childcare-benefit>> (odczyt 8.2.2021).

w ograniczenie rozprzestrzeniania się COVID-19³⁰,

- finansowanie z budżetu państwa nieplanowanych remontów szpitali³¹.

Wymienione badania miały charakter kontroli finansowych. Jako podstawę sprawozdań podano Międzynarodowy Standard Badania 701 (ISA 701) „Przedstawianie kluczowych spraw badania w sprawozdaniu niezależnego biegłego rewidenta”³². Zgodnie z nim, kontroler jest zobowiązany do oceny potrzeby uwzględnienia kluczowych zagadnień w opinii z badania sprawozdania finansowego. Chodzi o znaczące sprawy, które zgodnie z zawodowym osądem należy przedstawić kierownictwu badanej jednostki; mogą one stanowić informację także dla innych potencjalnych użytkowników tego dokumentu. Referowane „sprawozdania okresowe” zawierają wnioski i zalecenia oraz wskazują, dlaczego przedstawione zagadnienia uznano za kluczowe.

„Sprawozdania okresowe” są praktykowane w około 80% kontroli dotyczących środków reagowania na COVID-19;

pozostałe wydatki w tym obszarze zostaną zbadane w toku kontroli sprawozdań finansowych za 2020 r. bez sporządzania odrębnych „sprawozdań okresowych”.

Drugi rodzaj nowych sprawozdań to „analiza sytuacji” (*situācijas izpētes ziņojums*): dokument zawierający informacje, które nie wymagają oceny działalności ani wydawania zaleceń pokontrolnych. Chodzi o przedstawienie i syntezę faktów, która pozwala czytelnikowi na zapoznanie się ze stanem faktycznym, zinterpretowanie danych i wyciągnięcie własnych wniosków. W lipcu 2020 r. Urząd opublikował „analizę sytuacji” dotyczącą interwencji i instrumentów stosowanych przez rząd w celu przeciwdziałania skutkom COVID-19, w tym decyzji dotyczących organizacji zakupu towarów niezbędnych do powstrzymania epidemii oraz odstępstw od trybu zamówień publicznych w sytuacji nadzwyczajnej³³. Kolejne tego rodzaju opracowanie zostało opublikowane 30 marca 2021 r., dotyczy ono działań podejmowanych dla ograniczenia rozprzestrzeniania się COVID-19

³⁰ Interim report: *The use of funding allocated to the Ministry of Justice for bonuses for the Prison Administration staff who have been directly involved in curbing the spread of COVID-19*, 14.12.2020; <<https://www.lrvk.gov.lv/en/audit-summaries/audit-summaries/the-use-of-funding-allocated-to-the-ministry-of-justice-for-bonuses-for-the-prison-administration-staff-who-have-been-directly-involved-in-curbing-the-spread-of-covid-19>> (odczyt 8.2.2021).

³¹ Interim report: *Has funding from the state budget program "Contingency Funds" for repairs in hospitals been requested for unforeseen needs unplanned in the annual budget?*, 22.12.2020; <<https://www.lrvk.gov.lv/en/audit-summaries/audit-summaries/has-funding-from-the-state-budget-program-contingency-funds-for-repairs-in-hospitals-been-requested-for-unforeseen-needs-unplanned-in-the-annual-budget>> (odczyt 8.2.2021).

³² International Standard on Auditing (ISA) 701, *Communicating Key Audit Matters in the Independent Auditor's Report*; <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/ISA-701_2.pdf> (dostęp 26.10.2020).

³³ *Situācijas izpētes ziņojums: COVID-19 izraisītie ārkārtas apstākļi un kompetento institūciju paziņojumi attiecībā uz COVID-19 uzliesmojuma ierobežošanai nepieciešamajiem iepirkumiem un atkāpēm precu atbilstības novērtēšanā*, 20.7.2020; <<https://www.lrvk.gov.lv/lv/revizijas/revizijas/noslegtas-revizijas/covid-19-izraisitie-arkartas-apstakli-un-kompetento-instituciju-pazinojumi-attieciba-uz-iepirkumiem-un-atkapem-precu-atbilstibas-novertesana>> (odczyt 26.10.2020).

w instytucjach państwowych i samorządowych³⁴.

Słowacja: szybkie kontrole w ramach kontroli budżetowej

Najwyższy Urząd Kontrolny Słowacji realizuje kontrole finansowe i zgodności, a także – ostatnio coraz częściej – wykonania zadań³⁵. W 2020 r. wprowadził nową praktykę szybkich kontroli w ramach kontroli wykonania budżetu państwa, która jest podstawą stanowiska w sprawie projektu zamknięcia rozliczeń. Kontrole przeprowadzono w czterech ministerstwach: edukacji, nauki, badań naukowych i sportu, spraw wewnętrznych, transportu i budownictwa oraz zdrowia. Chodziło o sprawdzenie kompletności rozliczeń końcowych oraz ocenę zarządzania finansowego, wykorzystania funduszy unijnych, rozwoju w wybranych obszarach oraz wskazanie ewentualnych przykładów niegospodarnego wykorzystania środków publicznych. Kontrole zaczęły się w lutym 2020 r. i trwały 3 miesiące. W każdym z resortów stwierdzono przypadki niepełnej realizacji założonych celów i wydatkowania

środków niezgodnie z przeznaczeniem. Wyniki kontroli zamieszczono w stanowisku w sprawie projektu zamknięcia rozliczeń państwa, który został przedłożony parlamentowi³⁶ i był rozpatrywany przez komisję parlamentarną. Zdaniem Urzędu, nowa praktyka szybkich kontroli umożliwiła uzyskanie przydatnych informacji i będzie kontynuowana.

Polska: kontrole doraźne

Najwyższa Izba Kontroli od wielu lat prowadzi kontrole w reakcji na pilne potrzeby zbadania aktualnych zagadnień o dużym znaczeniu. Choć Izba działa na podstawie rocznego planu pracy, może również prowadzić kontrole poza planem, tzw. kontrole doraźne³⁷. Według ustawy, podstawowe zasady i ogólny tryb kontroli planowych i doraźnych są te same; różnice dotyczą podmiotu decydującego (zgoda prezesa lub wiceprezesa NIK; podjęcie kontroli doraźnej zależy od dyrektora departamentu lub delegatury, który m.in. kieruje wniosek, zatwierdza tematykę, wprowadza ewentualne zmiany) oraz niektórych elementów sposobu prowadzenia kontroli³⁸.

³⁴ *Situācijas izpētes ziņojums, Covid-19 izplatības ierobežošanai nepieciešamo resursu nodrošinājums valsts un pašvaldību institūcijās*, 30.3.2021. Zob. *Crisis management requires a greater role of the government in the practical implementation of the decisions*; <<https://www.lrvk.gov.lv/en/news/crisis-management-requires-a-greater-role-of-the-government-in-the-practical-implementation-of-the-decisions>> (odczyt 6.4.2021).

³⁵ Informacje na stronie Urzędu: <<https://www.nku.gov.sk/>> (dostęp 24.10.2020); P. Banaś, J. Mazur: *Przeгляд partnerski NUK Słowacji*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2011; *Kontrola publiczna...*, jw., s. 189-194.

³⁶ *Stanovisko Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky k návrhu štátneho záverečného účtu Slovenskej republiky za rok 2019*, 17.6.2020; s. 19-32; <https://www.nku.gov.sk/documents/10157/164819/Stanovisko+NK%C3%9A_%C5%A0Z%C3%9A2019.pdf> (dostęp 24.10.2020).

³⁷ Art. 6 ust. 2 ustawy z 23.12.1994 o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2020 r. poz. 1200).

³⁸ Zgodnie z art. 28a ustawy o NIK „1. Kontrolę ujętą w rocznym planie pracy Najwyższej Izby Kontroli prowadzi się według programu kontroli zatwierdzonego przez Prezesa lub wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli. 2. Kontrolę doraźną prowadzi się z zgodą Prezesa lub wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli według tematyki kontroli zatwierdzonej przez dyrektora właściwej jednostki kontrolnej. Jeżeli kontrola doraźna prowadzona jest przez kilka jednostek kontrolnych, tematykę kontroli zatwierdza dyrektor jednostki koordynującej kontrolę (...)”.

Tabela 1: Kontrole doraźne NIK w latach 2017–2019 według rodzajów

Rok	Specjalne	Problemowe	Rozpoznawcze	Sprawdzające	Skargowe	Razem
2017	–	30	35	15	27	107
2018	–	23	30	13	25	91
2019	–	17	17	34	25	93

Źródło: Sprawozdania z działalności NIK w roku 2017, 2018 i 2019.

Jak wszystkie kontrole NIK, również doraźne muszą służyć ustaleniu stanu faktycznego i dokonaniu oceny działalności oraz sformułowaniu ewentualnych wniosków i zaleceń.

Zgodnie z § 3 ust. 2 zarządzenia Prezesa NIK „kontrole doraźne przeprowadza się w szczególności w przypadku:

- 1) potrzeby niezwłocznego zbadania aktualnych zagadnień o szczególnym znaczeniu dla funkcjonowania państwa (kontrola specjalna);
- 2) potrzeby niezwłocznego zbadania określonego problemu (kontrola problemowa);
- 3) wstępnego badania określonych zagadnień w celu przygotowania kontroli planowej (kontrola rozpoznawcza);
- 4) badania sposobu wykorzystania uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych (kontrola sprawdzająca);
- 5) rozpatrywania skarg i wniosków (kontrola skargowa)³⁹.

Najbardziej zbliżone do kontroli szybkiego reagowania wydają się kontrole doraźne

problemowe. Rzadko praktykowane kontrole specjalne, ze względu na istotę badanych zagadnień („o szczególnym znaczeniu dla funkcjonowania państwa”) mogą być pracochłonne i długotrwałe, a więc raczej nie nadają się do szybkiego przeprowadzenia. Z kolei kontrole rozpoznawcze i sprawdzające mają inny charakter i inne miejsce w procesie kontroli; co najmniej niektóre z nich można by przewidzieć i umieścić w planie rocznym.

Problematyka przygotowania i prowadzenia kontroli doraźnych została przedstawiona na łamach „Kontroli Państwowej”⁴⁰, stąd niniejsze rozważania ograniczają się do wybranych aspektów. Szczególnie istotna wydaje się forma prezentacji wyników badań: jeżeli dokument Izby jest adresowany do szerokiego kręgu odbiorców, powinna być ona czytelna i możliwie atrakcyjna.

Zgodnie z art. 53 ustawy o NIK, wyniki kontroli doraźnej zostają zawarte w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do kierownika jednostki kontrolowanej.

³⁹ Zarządzenie Nr 11/2020 Prezesa NIK z 25.2.2020 w sprawie szczegółowych zasad przygotowywania kontroli, zadań kontrolerów oraz zasad sporządzania informacji o wynikach kontroli (zmienione zarządzeniem Nr 49/2020 Prezesa NIK z 5.8.2020); <<https://bip.nik.gov.pl/podstawy-prawne-dzialania-nik/akty-prawne/zarządzenie-w-sprawie-szczegolowych-zasad-przygotowywania-kontroli.html>> (dostęp 21.10.2020).

⁴⁰ E. Jarzęcka-Siwik, M. Proksa: *Przygotowanie i przeprowadzanie kontroli doraźnych przez NIK*, „Kontrola Państwowa” nr 5/2016. Zob. też: *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej*, red. E. Jarzęcka-Siwik, Warszawa 2018, s. 167-171.

Tabela 2: Kontrole doraźne NIK w latach 2017–2019 według sposobu prezentacji wyników

Rok	Kontrole doraźne zakończone wystąpieniami pokontrolnymi	Kontrole doraźne zakończone informacjami o wynikach kontroli	Razem
2017	98	9	107
2018	85	6	91
2019	88	5	93

Źródło: Sprawozdania z działalności NIK w roku 2017, 2018 i 2019.

Jest to dokument formalny, z którym wiążą się skutki prawne, zawierający elementy niezbędne z punktu widzenia postępowania kontrolnego⁴¹. Z uwagi na styl jest on jednak trudny w odbiorze i – najczęściej – mało interesujący dla innych czytelników.

Dotychczas większość kontroli doraźnych kończyła się wystąpieniami pokontrolnymi (patrz tabela 2).

Warto rozważyć szersze wykorzystanie innych form prezentacji wyników kontroli doraźnych. W dyskusji na ten temat istotny będzie głos interesariuszy, zwłaszcza Sejmu i pozostałych organów państwa, obywateli, organizacji pozarządowych i mediów. I tak:

- Na podstawie art. 64 ust. 1 ustawy o NIK możliwe jest sporządzenie informacji o wynikach kontroli doraźnej. Jej formalnymi adresatami są Sejm, Prezydent RP i Prezes Rady

Ministrów, ale jest ona publicznie dostępna i każdy może się z nią zapoznać. Informacja ma charakter opisowy, jest oparta przede wszystkim na wystąpieniach pokontrolnych, ale może też zawierać dane z innych źródeł⁴². Dokument ten zawiera m.in. ocenę kontrolowanej działalności oraz istotne ustalenia kontroli, ale na podstawie decyzji Prezesa NIK zakres danych może być inny. Daje to różne możliwości prezentacji tematu. Informacja może relacjonować wyniki kontroli w sposób krótki, zwięzły i dopasowany do potrzeb najbardziej zainteresowanych odbiorców. Wymagałoby to jednak odejścia – choćby w niektórych przypadkach, może na próbę – od przyjętej w NIK zasady jednolitości formy informacji, na rzecz postawienia na pierwszym miejscu elastyczności w podejściu do prezentacji różnych zagadnień i adekwatności formy do treści.

⁴¹ Zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy o NIK wystąpienie pokontrolne powinno zawierać: 1) numer i tytuł kontroli; 2) imię i nazwisko oraz stanowisko służbowe kontrolera, nazwę właściwej jednostki kontrolnej oraz numer i datę upoważnienia do przeprowadzenia kontroli; 3) oznaczenie jednostki kontrolowanej, jej adres oraz imię i nazwisko kierownika; 4) zwięzły opis ustalonego stanu faktycznego i ocenę kontrolowanej działalności, w tym ustalone, na podstawie materiałów dowodowych znajdujących się w aktach kontroli, nieprawidłowości i ich przyczyny, zakres i skutki oraz osoby za nie odpowiedzialne; 5) uwagi i wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości; 6) wzmiankę o przekazaniu informacji, o których mowa w art. 51 ust. 1, oraz wzmiankę o podjętych w związku z tym działaniach zapobiegających i ich skutkach do czasu zakończenia kontroli albo o niepodjęciu takich działań; 7) pouczenie o prawie zgłoszenia zastrzeżeń, o których mowa w art. 54.

⁴² Zgodnie z art. 64 ust. 1 ustawy o NIK „Podstawę do opracowania informacji o wynikach kontroli stanowią w szczególności wystąpienia pokontrolne i materiały dowodowe zgromadzone w aktach kontroli”.

• W ramach konstytucyjnej zasady współdziałania organów państwa oraz realizującej funkcję sygnalizacyjną⁴³ Najwyższa Izba Kontroli może przedkładać Sejmowi także inne rodzaje dokumentów niż wymienione w ustawie o NIK. Warto zatem rozważyć stosowanie form, które będą najlepiej odpowiadać intencji informowania o wynikach kontroli (np. krótkie notatki lub pisma do komisji sejmowych)⁴⁴.

• Można szerzej wykorzystywać możliwości informowania o wynikach kontroli w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie internetowej Izby, w kontaktach ze środkami masowego przekazu (m.in. skróty prasowe, wywiady i konferencje prasowe) oraz w mediach społecznościowych.

O tym, czy dana kontrola ma zostać rozpropagowana i w jaki sposób – musi decydować jej treść oraz to, co z niej wynika – jaką wartość mają ustalenia i wnioski oraz którym odbiorcom mogą być one najbardziej przydatne.

Dla ukazania kontekstu pracy NIK można przytoczyć niedawne przykłady

informacji o wynikach kontroli doraźnych, jakie zostały przekazane Sejmowi:

• Departament Infrastruktury NIK skontrolował przygotowanie administracji rządowej do prowadzenia elektronicznego poboru opłat drogowych po 2018 r. Stwierdzono brak efektywnych rozwiązań, za pomocą których kierowcy mogliby łatwiej płacić za przejazd, unikając kolejek przed bramkami elektronicznymi. Przez siedem lat nie udało się opracować koncepcji poboru opłaty. Opieszałość w podejmowaniu decyzji, brak wiedzy o nowoczesnych systemach poboru i kompetentnej kadry oraz błędy proceduralne doprowadziły do ryzyka przerwania poboru opłat⁴⁵. W lipcu 2019 r. „Informację o wynikach kontroli” przekazano sejmowym Komisjom: do spraw Kontroli Państwowej i Infrastruktury. Dokument wywołał zainteresowanie mediów⁴⁶. Na posiedzeniu Komisji Infrastruktury 29 października 2019 r. przypomniano, że podmioty kontrolowane próbowały nie dopuścić do upublicznienia wyników

⁴³ Zgodnie z art. 51 ust. 1 ustawy o NIK „Kontroler jest obowiązany niezwłocznie poinformować kierownika jednostki kontrolowanej lub kierownika jednostki nadrzędnej oraz właściwe organy lub jednostki organizacyjne o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego albo powstania znacznej szkody w mieniu, w celu zapobieżenia występującemu niebezpieczeństwu lub szkodzie”.

⁴⁴ Warto zwrócić uwagę na rozwiązania ustawy z 15.7.2011 o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 224), w której wyróżniono „kontrolę w trybie zwykłym” (gdzie dokumentem końcowym jest wystąpienie pokontrolne – art. 36) i „kontrolę w trybie uproszczonym” (gdzie dokumentem końcowym jest sprawozdanie z kontroli – art. 52).

⁴⁵ Informacja o wynikach kontroli: *Przygotowanie administracji rządowej do prowadzenia elektronicznego poboru opłat drogowych po 2018 r.*, NIK; <<https://www.nik.gov.pl/kontrola/1/17/001/KIN>> (dostęp 22.10.2020); *Wyboista droga przez e-myto*, 24.7.2019, <<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/wyboista-droga-przez-e-myto.html>> (dostęp 22.10.2020).

⁴⁶ G. Suteniec: *Kompromitacja państwa przy e-mycie*, „Puls Biznesu”, 24.7.2019; T. Żółciak: *Repolonizacja via TOLL czyli ani lepiej, ani taniej*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 24.7.2019; *Nadal nie ma systemu e-myta – NIK o koncepcji poboru opłat drogowych*, <www.pracujwlogistyce.pl>, 24.7.2019; A. Jadczak: *NIK: nieudane przejście obsługi systemu via Toll*, <www.itwiz.pl>, 25.7.2019; *NIK skrytykowała przejście systemu Via Toll*, <www.biznes.interia.pl>, 27.7.2019; M. Michalak: *Najwyższa Izba Kontroli krytykuje przejście systemu opłaty elektronicznej dla ciężarówek i autobusów*, „Dziennik Łódzki” 7.7.2019.

kontroli przez nadanie części dokumentów klauzuli „zastrzeżone”. Doszło do sporu: przedstawiciele opozycji poparli wnioski NIK, reprezentanci rządu i partii rządzącej je odrzucili⁴⁷.

• Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny NIK skontrolował działania wojewodów wobec placówek, które bez zezwolenia świadczą całodobową opiekę nad osobami niepełnosprawnymi, przewlekle chorymi i w podeszłym wieku. Uznano je za nieskuteczne. Brak wystarczającego rozpoznania i kontroli sprzyja powstawaniu szarej strefy. Przepisy prawa, które mają przeciwdziałać powstawaniu i prowadzeniu nielegalnych placówek, są nieadekwatne do potrzeb: nie ma regulacji pozwalających skutecznie reagować w sytuacjach rażących zaniedbań lub też świadczenia opieki z naruszeniem praw pensjonariuszy. Wojewodowie zaniedbują także nadzór nad placówkami: rzadko podejmują kontrole, zwykle dopiero w reakcji na napływające skargi. NIK sformułowała wnioski do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz wojewodów⁴⁸. W marcu 2020 r. „Informację

o wynikach kontroli” przekazano sejmowym Komisjom: do spraw Kontroli Państwowej, Polityki Senioralnej oraz Polityki Społecznej i Rodziny. Dokument wywołał dużą reakcję mediów⁴⁹, natomiast nie był rozpatrywany w Sejmie (stan na marzec 2021 r.).

W sierpniu 2020 r. nastąpiły zmiany w procedurze inicjowania, przygotowywania, przeprowadzania i sporządzania sprawozdań z kontroli doraźnych NIK. Celem jest:

- uproszczenie mechanizmów ich przygotowywania i podejmowania;
- lepsze uwzględnianie w tych kontrolach ważnych problemów publicznych (zarówno lokalnych, regionalnych, jak i o znaczeniu ogólnopolskim);
- większe wykorzystanie sygnałów płynących od interesariuszy NIK;
- uelastycznienie i przyśpieszenie procesu kontroli;
- szersze upowszechnianie wyników kontroli doraźnych oraz ich większe wykorzystanie do oceny działalności państwa.

Zmiany mogą ułatwić realizację tej części uwag, które dotyczyły organizacji pracy

⁴⁷ Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Infrastruktury(nr 312) z dnia 29 sierpnia 2019 r.; Kancelaria Sejmu Biuro Komisji Sejmowych <<http://orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/0/4F31AB0687D0930CC125846C0046FF69/%24File/0465308.pdf>> (dostęp 22.10.2020).

⁴⁸ Informacja o wynikach kontroli: *Działania podejmowane przez wojewodów wobec placówek udzielających całodobowej opieki bez wymaganego zezwolenia*, NIK; <<https://www.nik.gov.pl/plik/id.21939,vp.24606.pdf>> (dostęp 22.10.2020); *Pozorny nadzór państwa nad placówkami świadczącymi opiekę całodobową*, 22.4.2020; <<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nadzor-nad-placowkami-opieki-calodobowej.html>> (dostęp 22.10.2020); M. Miłoś: *Całodobowa opieka w placówkach działających bez zezwolenia – nieskuteczny nadzór wojewodów*, „Kontrola Państwowa” nr 3/2020.

⁴⁹ Np. *NIK miażdży Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej*, „Fakt”, 23.4.2020; A. Kołodziej: *Przez lata nikogo nie obchodziło, co dzieje się w domach opieki nad starymi i schorowanymi ludźmi*, <www.spidersweb.pl>, 24.4.2020; G. Pilecki: *200 nielegalnych domów opieki w Polsce*, „Życie Kalisza”, 29.4.2020; M. Kociejko: *Prawa człowieka mieszkańców DPS to zapomniana sprawa*; <www.publicystyka.ngo.pl>, 26.5.2020; P. Wójcik: *Państwo nie opiekuńcze*, „Przewodnik Katolicki”, 28.6.2020; K. Uliczny: *Uwaga! Seniorzy pod nielegalną opieką*, „Dziennik Bałtycki”, 3.8.2020.

wewnątrz NIK, a także prowadzić do skrócenia postępowania kontrolnego.

Sprawy do rozważenia

Problem aktualności kontroli występuje od dawna, ale w obliczu nowych technologii nabiera jeszcze większego znaczenia. Zwiększa się szybkość tworzenia i upubliczniania informacji. Systemy jej udostępniania (np. Internet) wpływają na sposób kontaktu między obywatelami (np. w mediach społecznościowych) oraz między organami państwa a obywatelami. Najwyższe organy kontroli powinny wziąć to pod uwagę i dostosować swoje metody działania. Mają one wyjątkową wiedzę i pełen wgląd w aktywność organów państwa, na czym mogą oprzeć pracę na rzecz zapewnienia ich przejrzystości i rozliczalności. Ponadto w przestrzeni publicznej pojawiają się informacje fałszywe, zatem prezentowanie sprawdzonych danych przez organ, który cieszy się zaufaniem, jest w interesie państwa i obywateli.

Najwyższe organy kontroli wychodzą naprzeciw tym wyzwaniom: nie rezygnując z dotychczasowych form wdrożono nowe sposoby badania spraw aktualnych, wywołujących zainteresowanie. Zmiany te wiążą się z kluczowymi kwestiami w pracy NOK, takimi jak cel działania, istota kontroli, relacje z interesariuszami, regulacja prawna, organizacja i wewnętrzny tryb funkcjonowania itd. Nie da się ich rozpatrzeć w krótkim artykule, choć można wskazać na niektóre elementy i uwarunkowania.

Kontrola bez ocen i zaleceń

Część opisanych procedur pozwala podejmować kontrole szybkiego reagowania jako kontrole w tradycyjnym rozumieniu, natomiast NOK Wielkiej Brytanii i Holandii prowadzą je bez formułowania zaleceń.

Zgodnie z tradycyjną definicją kontroli (którą przytoczyłem pełniej w poprzednim artykule) chodzi o porównanie „tego, co jest” z „tym, co powinno być”, tak aby dojść do ustaleń i oceny. Według tej definicji badania, które ich nie zawierają – nie są kontrolami. Zaproponowałem spojrzenie szersze, które uwzględnia: sposób redagowania sprawozdań z kontroli ułatwiający wyciąganie wniosków; powiązanie kontroli szybkiego reagowania z innymi kontrolami; możliwość realizacji wniosków pokontrolnych dzięki odrębnym mechanizmom, np. formułowaniu ocen i zaleceń przez komisję parlamentarną lub wskutek nacisku mediów. Na tej podstawie sugerowałem, że „kontrola śledcza to nowy rodzaj kontroli, zbliżony do kontroli wykonania zadań, który różni się zwłaszcza innym (rozproszonym) trybem formułowania ocen i zaleceń”⁵⁰. Podkreśliłem, że sprawa nie jest jednoznaczna i wymaga dyskusji. Otrzymałem różne opinie: niektóre popierające, inne – polemiczne, negujące możliwość kontroli, która nie kończy się oceną i ewentualnymi zaleceniami⁵¹.

Choć kontrole szybkiego reagowania realizowane przez NOK Wielkiej Brytanii i Holandii nie odpowiadają tradycyjnemu

⁵⁰ J. Mazur: *Kontrole śledcze...*, s. 27.

⁵¹ Po publikacji artykułu nt. kontroli śledczych dostałem wiele uwag, za co serdecznie dziękuję. Były bardzo pomocne i zostały wzięte pod uwagę przy opracowywaniu niniejszego artykułu.

rozumieniu kontroli – ważne, że są prowadzone na podstawie wypróbowanej przez dany NOK metodyki, a sprawozdania przechodzą przez procedurę oceny jakości. Owe badania nie obejmują jednak tak istotnych części procesu kontroli jak analiza ustaleń, identyfikacja przyczyn niedociągnięć i zalecenia dotyczące ulepszeń – czyli elementów, które odzwierciedlają zdolności analityczne NOK. Kontroli tych nie można zatem uznać za pełne.

Mimo braku ocen i zaleceń, fakty opisane w sprawozdaniach są istotne dla użytkowników, zarówno obywateli, jak i organów państwa, ponieważ zostały ogłoszone przez wiarygodną, niezależną instytucję. Tym samym, owe działania uzupełniają dotychczasowe formy kontroli i pozwalają NOK uczestniczyć w rozwiązywaniu problemów, których ze względu na ograniczenia czasowe nie dałoby się zbadać w ramach pełnej kontroli albo niewymagających pogłębionej analizy, identyfikacji problemów systemowych itp.

Elementy ryzyka kontroli szybkiego reagowania

Rozpatrując różne praktyki kontroli szybkiego reagowania trzeba dostrzec elementy ryzyka, jakie mogą w nich wystąpić. Jest to rozległa problematyka, która nakłada się na całą działalność NOK; zrozumiałe, że w tym artykule nie da się zrobić więcej niż podać kilka hipotez. Otóż dostrzegam ogólne ryzyko osłabienia jakości planowania i prowadzenia kontroli oraz przedstawiania ich wyników z powodu braku czasu i związanego z tym pośpiechu; obok tego warto brać pod uwagę szczególne elementy ryzyka:

- mylnej interpretacji ustaleń kontroli, jeżeli czyni to nie NOK, lecz inny podmiot;
- pozbawienia jednostek kontrolowanych możliwości ustosunkowania się do projektu ocen i zaleceń;
- osłabienia mechanizmów oceny jakości;
- przypisania charakteru kontrolnego dokumentom, który nie powstały w wyniku kontroli.

Generalnie, można sformułować tezę o potrzebie dostosowania ogólnej metodyki oceny ryzyka do oceny tego związanego z kontrolami szybkiego reagowania. Powinna ona bowiem towarzyszyć każdemu procesowi kontroli, a ryzyko związane z niemożliwością zapewnienia jakości kontroli zostać zredukowane do akceptowalnie niskiego poziomu, pozwalając NOK na uzyskanie wystarczającej pewności co do sporządzenia sprawozdania.

Ryzyko niedostatecznej jakości kontroli

Chodzi o ryzyko o charakterze generalnym: jest niezwykle trudno w pełni i prawidłowo stosować obowiązujące procedury i międzynarodowe zalecenia dotyczące kontroli publicznej, jeżeli proces kontroli musi następować bardzo szybko. Zagrożenia, jakie można sobie wyobrazić, dotyczą planowania i przygotowania kontroli (np. ryzyko niezidentyfikowania odpowiedniego tematu lub zakresu kontroli oraz niezbędnych zasobów; brak czasu na odpowiednie zrozumienie badanej dziedziny), prowadzenia czynności kontrolnych (zbyt mało czasu na otrzymanie niezbędnych danych oraz dyskusję z jednostkami kontrolowanymi; trudność w zgromadzeniu wystarczających dowodów na poparcie

ustaleń z kontroli; niedostatecznie prze-myślane wnioski i zalecenia; niewystar-czająca koordynacja między kontrole-rami – gdy termin jest krótki, trzeba czasem angażować większy zespół; nieścisłości w sprawozdaniu; osłabie-nie mechanizmów oceny jakości – patrz dalej w odrębnym punkcie). Oczywiście, są to jedynie przykłady – elementów ry-zyka w kontrolach szybkiego reagowania jest więcej.

Ryzyko mylnej interpretacji ustaleń kontroli

Ocena formułowana w ramach kontroli określa stanowisko NOK wobec danej działalności na podstawie kryteriów mających w danym wypadku zastosowanie. Choć zalecenia pokontrolne mogą zostać wdrożone za pomocą odrębnych mecha-nizmów, nie znaczy to, że mają być for-mułowane przez inny organ. To NOK powinien sporządzać oceny i zalecenia, bo jeżeli robi to ktoś inny, ów podmiot zyskuje prawo interpretacji jakie są usta-lenia kontroli i co z nich wynika; może to prowadzić do błędów.

Oznacza to, że oceny i zalecenia powin-ny być formułowane przez NOK możliwie w ramach każdej kontroli – jest to w in-teresie organu kontroli i – generalnie – w interesie publicznym. Trzeba zarazem uwzględnić różnorodność konkretnych sytuacji, co może powodować, że konstruk-cja, kształt czy szczegółowość ocen i za-leceń będą różne. Przykładowo, patrząc na kontrole wskazane w tym i w poprzed-nim artykule można dostrzec, że niektóre z nich miały charakter bardziej problemo-wy – i zapewne prowadziły do ocen i zale-ceń, podczas gdy inne być może nie dały

takiej okazji, bowiem chodziło głównie o opis faktów.

Ryzyko braku konsultacji z jednostką kontrolowaną

Treść ocen i zaleceń jest ważna dla jed-nostek kontrolowanych, zatem powinny one mieć prawo ustosunkowania się (pro-cedura kontradyktoryjna). Publikowanie przez NOK wyników kontroli bez ocen i zaleceń może utrudnić lub uniemożliwić skorzystanie z tej możliwości.

Większość NOK uznaje prawo jednostki kontrolowanej do wyrażenia opinii o pro-jektach dokumentów podsumowujących wyniki kontroli, w tym o treści ocen i za-leceń. W kontrolach szybkiego reagowania realizowanych przez NOK Wielkiej Bryta-nii i Holandii możliwości te są ograniczone do sprawdzania faktów:

- Krajowy Urząd Kontroli Wielkiej Bry-tanii kontaktuje się na wczesnym eta-pie prac z urzędnikami służby cywilnej, aby potwierdzić zgodność faktów. Koń-cowy projekt sprawozdania jest przeka-zywany podsekretarzowi stanu (najwyż-szemu rangą urzędnikowi służby cywilnej w danym urzędzie), który potwierdza fakty lub zgłasza uwagi;
- Powszechna Izba Obrachunkowa Holan-dii sprawdza fakty na poziomie roboczym z urzędnikami służby cywilnej, końcowy projekt sprawozdania jest przekazywa-ny ministrowi, aby umożliwić zgłoszenie ewentualnych poprawek.

Jeżeli sprawozdanie z kontroli jest roz-patrywane przez komisję parlamentarną, przedstawiciele jednostek kontrolowanych zwykle mogą uczestniczyć w posiedzeniu, ale nie istnieje formalny mechanizm kon-sultowania z nimi projektu ocen i zaleceń.

Ryzyko osłabienia mechanizmów oceny jakości

NOK stosują w procesie kontroli różne, czasem bardzo rozbudowane systemy oceny jakości⁵². Potrzeba ich wykorzystania w kontrolach szybkiego reagowania, często prowadzonych w pośpiechu, jest szczególnie duża. Zarazem dążenie do zakończenia prac w wyznaczonym terminie może tworzyć presję na ich pominięcie lub używanie w sposób mniej rygorystyczny.

NOK podkreślają, że w kontrolach szybkiego reagowania stosują równie surowe wymagania oceny jakości co w innych kontrolach. Przykładowo, Krajowy Urząd Kontroli Wielkiej Brytanii organizuje wewnętrzne przeglądy partnerskie: projekt programu kontroli i projekt sprawozdania z kontroli podlegają opiniowaniu przez doświadczonego pracownika (*Case Manager*) departamentu koordynującego kontrole śledcze (*Central Investigations Team*) oraz przez dyrektora departamentu kontrolnego niezwiązanego z daną kontrolą (*Partner Director*). Procedura oceny jakości jest tutaj szersza niż w wypadku „zwykłych” kontroli: na etapie sporządzania programu kontroli dodatkowo ocenia się, czy badanie samych tylko faktów przyniesie wartość dodaną, czy zakres kontroli jest odpowiednio wąski i czy czas jej wykonania zaplanowano realistycznie.

Na etapie sporządzania projektu sprawozdania dodatkowym elementem jest ocena syntezy z punktu widzenia zrozumiałości i wewnętrznej spójności: czy projekt przedstawia same fakty (bez oceny), zaprezentowano je w sposób, który zachęci czytelników do wyciągania wniosków oraz czy można liczyć, że sprawozdanie zawierające tylko fakty przyniesie pożądaną rezultat?⁵³

Ryzyko niejednoznacznego charakteru dokumentu

Najwyższe organy kontroli coraz częściej sporządzają nie tylko sprawozdania z kontroli, lecz również dokumenty o charakterze mieszanym, które częściowo są oparte na wynikach ich badań, a częściowo – na innych źródłach. Przykładowo:

- Urząd Kontroli Państwowej Estonii publikował m.in. „sprawozdania, które nie muszą być opracowywane z zastosowaniem tradycyjnych procedur kontroli, a w których nacisk położony jest na analizę pojedynczego zagadnienia”;
- Urząd Kontroli Państwowej Łotwy publikował m.in. „dokumenty do dyskusji oparte na ustaleniach z przeprowadzonych kontroli wykonania zadań i kontroli zgodności”;
- Krajowy Urząd Kontroli Wielkiej Brytanii publikował „dokumenty z wytycznymi

⁵² Zob. np. J. Mazur: *Kontrola jakości postępowania kontrolnego w Europejskim Trybunale Obrachunkowym*, „Kontrola Państwa” nr 6/2001; J. Mazur: *Kontrola jakości postępowania kontrolnego w Narodowym Urzędzie Kontroli Wielkiej Brytanii (w zakresie kontroli finansowej)*, „Kontrola Państwa” nr 5/2003; J. Mazur: *Mechanizmy zapewnienia jakości w postępowaniu kontrolnym Najwyższej Izby Kontroli* [w:] „Gdańskie Studia Prawnicze”, Tom XII *Miscellanea konstytucyjnoprawne*, 2004.

⁵³ Na podstawie prezentacji Krajowego Urzędu Kontroli Wielkiej Brytanii na seminarium EUROSAL, które odbyło się 14-15.11.2018 w Londynie oraz na webinarium EUROSAL, zorganizowanych 16.7.2020 i 8.12.2020 przez Państwową Izbę Obrachunkową Holandii. Zob. też L. Summerfield: *NAO Investigates*, 7 July 2017; <<https://www.nao.org.uk/naoblog/nao-investigates/#more-1832>> (dostęp 18.10.2020).

i najlepszymi praktykami, w których podsumowuje wiedzę zdobytą w toku prowadzonych prac”;

- Europejski Trybunał Obrachunkowy ogłaszał m.in. „1) publikacje przekrojowe, takie jak: przeglądy horyzontalne – opisowe dokumenty analityczne dotyczące skomplikowanych i rozbudowanych obszarów polityki lub kwestii związanych z zarządzaniem, w których Trybunał przedstawia zgromadzone do tej pory doświadczenia i wiedzę w wybranej dziedzinie, stosując często podejście przekrojowe; 2) dokumenty analityczne – podobne do przeglądów horyzontalnych (opisowe dokumenty analityczne z zakresu polityki lub zarządzania), lecz dotyczące węższych zagadnień; 3) przeglądy punktowe w trybie pilnym, które służą do przedstawienia faktów dotyczących bardzo szczegółowego zagadnienia lub problemu, a w razie potrzeby mogą również zawierać analizę tych faktów, aby ułatwić ich zrozumienie”⁵⁴.

Wielość rodzajów może prowadzić do sytuacji, w której status pewnego dokumentu nie jest jednoznaczny: czy chodzi o sprawozdanie z kontroli czy też materiał oparty na innych źródłach, np. przegląd lub syntezę informacji pochodzących z ogólnodostępnych opracowań, w tym wcześniejszych dokumentów NOK. Tymczasem członkowie parlamentu czy obywatele mogą nie dostrzec różnicy między kontrolami „pełnymi” i „niepełnymi”. Może to prowadzić do nieporozumień. Uniknięciu wątpliwości służy wyraźne wskazanie, czy dany dokument stanowi sprawozdanie

z kontroli, czy też ma inny charakter. Może to mieć znaczenie dla ich wiarygodności: sprawozdania z kontroli zwykle podlegają procedurze kontradyktoryjnej, podczas gdy inne dokumenty NOK – z reguły nie.

Podstawa prawna

Od sposobu regulacji prawnej zależy, czy NOK może prowadzić kontrole szybkiego reagowania – i w jakim kształcie. W ustawach ustalających zasady i tryb kontroli w różnych krajach występują, w dużym uproszczeniu, dwa podejścia:

- Regulacja ogólna, która wskazuje formy kontroli bez ich zdefiniowania i bez sugestii, że jest to wyliczenie zupełne lub odsyła do międzynarodowych czy krajowych zaleceń dotyczących kontroli publicznej albo która upoważnia NOK do samodzielnego określenia form kontroli. Przykładowo, w Wielkiej Brytanii z ustaw wynika obowiązek prowadzenia wstępnej kontroli otwierania kredytów budżetowych (funkcja kontrolera) i następczej kontroli finansowej oraz prawo prowadzenia kontroli wykonania zadań, natomiast brak ustawowego unormowania procedury i metodyki kontroli: w kontroli finansowej stosuje się ogólnie przyjęte standardy rachunkowości, zaś wykonania zadań – własne zasady NOK, które muszą być zgodne z międzynarodowymi zaleceniami dotyczącymi kontroli publicznej⁵⁵. Podobnie w Holandii, ustawa ustala obowiązek prowadzenia kontroli finansowej i kontroli wykonania zadań, przy czym przepis dotyczący kontroli wykonania zadań stanowi ogólnie,

⁵⁴ *Kontrola publiczna...*, s. 30, 86, 140, 224.

⁵⁵ J. Mazur: *Kontrole śledcze...*, s. 12-13.

że „do Powszechnej Izby Obrachunkowej należy badanie skuteczności i wydajności działalności rządu”⁵⁶, zaś tryb kontroli zostaje określony przez NOK (ustawa reguluje tylko prawo dostępu Izby do informacji oraz obowiązek konsultacji projektu sprawozdania z kontroli z właściwym ministrem).

- Regulacja szczegółowa, która definiuje procedurę i/lub formy kontroli – przez co dany NOK może prowadzić kontrole tylko w trybie, jaki wynika z ustawy. Przykładowo, ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli określa postępowanie kontrolne i kryteria kontroli, co sprawia, że mogą one być realizowane tylko w owym trybie⁵⁷; to samo dotyczy np. ustawy o Najwyższym Urzędzie Kontrolnym Czech⁵⁸. Ustawy te są interpretowane zgodnie z zasadą, że organ państwowy może robić tylko to, do czego został upoważniony.

Czy kontrole szybkiego reagowania to kontrole spraw w toku

Rozważając kwestię kontroli szybkiego reagowania można postawić pytanie, czy chodzi o kontrole spraw w toku? Otóż mandat niektórych NOK (zwłaszcza części trybunałów obrachunkowych) to kontrola spraw, które zostały zakończone – zatem owe NOK nie mogą prowadzić kontroli szybkiego reagowania. Jako uzasadnienie podaje się, że:

- badanie zdarzeń, które jeszcze trwają lub dopiero co się zakończyły, grozi uwikłaniem w procesy podejmowania decyzji. NOK – zwłaszcza trybunały obrachunkowe – nie powinny tego czynić;
- tryb planowania kontroli w trybunale obrachunkowym jest powolny: podjęcie decyzji o dodaniu nowego tematu i znalezienie dla niego zasobów wymaga czasu;
- zgodnie z długoletnią tradycją, trybunał obrachunkowy – jako sąd – nie powinien być postrzegany jako organ, który podąża za informacjami prasowymi.

W tym kontekście wyłania się kwestia, czy i – ewentualnie – jaki jest związek „kontroli szybkiego reagowania” z koncepcją „kontroli w czasie rzeczywistym” (*real-time audit*)? Chodzi o praktykę Federalnej Izby Obrachunkowej Niemiec, która prowadzi kontrole obu rodzajów. W ramach kontroli w czasie rzeczywistym NOK Niemiec monitoruje przebieg programów rządowych przez cały okres ich realizacji, zapewniając fachowe doradztwo dla parlamentu i rządu. W celu wykrycia i ewentualnie skorygowania błędnych decyzji, kontrola zaczyna się od razu po wydaniu decyzji administracyjnej, która może wywołać skutki finansowe, tj. przed poniesieniem wydatków. Celem tej procedury – która nie zastępuje kontroli następczej – jest zapobieżenie potencjalnym błędom. Jednak aby nie doszło do sytuacji, w której

⁵⁶ Art. 7 ust. 16 ustawy z 2016 r. (*Government Accounts Act 2016*; <<https://english.rekenkamer.nl/about-the-netherlands-court-of-audit/publications/publications/2018/01/01/government-accounts-act-2016>>, (dostęp 27.2.2021).

⁵⁷ Zgodnie z art. 27 ustawy o NIK (patrz przypis 37) „Postępowanie kontrolne przeprowadza się według przepisów niniejszej ustawy”.

⁵⁸ *Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu* <<https://www.nku.cz/assets/nezarazene/zakon-166-1993-web.pdf>> (dostęp 27.2.2021).

kontrolerzy stają się faktycznymi współdecydentami, podstawą kontroli mogą być tylko podjęte już decyzje⁵⁹.

Jak się wydaje, obie koncepcje dotyczą różnych aspektów, bowiem przedmiotem kontroli szybkiego reagowania mogą być zarówno zdarzenia z przeszłości, jak i takie, które miały miejsce niedawno lub są w toku, natomiast kontrole w czasie rzeczywistym dotyczą tylko spraw w toku.

Organizacja wewnętrzna

Aby wdrażać nowe sposoby pracy i urzeczywistniać strategiczną wizję szybkiego informowania o wynikach kontroli podjętych w reakcji na problemy wymagające pilnego zbadania, mogą być potrzebne zmiany w organizacji i funkcjonowaniu najwyższego organu kontroli:

- kontrole szybkiego reagowania mogą być wykonywane przez departamenty kontrolne w ramach ich właściwości, ale w niektórych NOK są odrębne komórki do prowadzenia tych badań;
- w niektórych NOK istnieją komórki organizacyjne do koordynacji i wsparcia metodycznego kontroli szybkiego reagowania; dla przykładu, w Krajowym Urzędzie Kontroli (KUK) Wielkiej Brytanii funkcjonuje odrębny zespół (*Central investigations team*), do którego należy opracowywanie standardów i metodyki tych kontroli, zapewnienie

jakości, wyjątkowo prowadzenie kontroli (np. w sprawach pilnych lub jeżeli temat wykracza poza zakres działania jednego ministerstwa), identyfikowanie możliwych przyszłych tematów kontroli, doradztwo i wspomaganie kierownictwa KUK, ciągłe uczenie się i podsumowanie doświadczeń.

Utrwalenie nowej praktyki

Kontrole szybkiego reagowania zaczęto prowadzić stosunkowo niedawno. Najwyższy organ kontroli może uznać je za trwałą praktykę przez zamieszczenie odpowiednich postanowień w dokumencie określającym jego strategię. Przykładowo:

- według strategii Krajowego Urzędu Kontroli Wielkiej Brytanii kontrole śledcze (*Investigations*) stanowią jedną z głównych form pracy Urzędu⁶⁰,
- według strategii Najwyższej Izby Kontroli ma nastąpić „znaczący wzrost kontroli doraźnych”, tak aby „szybkie i skuteczne kontrole doraźne” stały się elementem „Wizji NIK” w 2024 r.⁶¹

Mogą istnieć także inne sposoby wypowiedzi kierownictwa NOK, np. w Holandii w uchwale Powszechnej Izby Obrachunkowej z 16 kwietnia 2019 r. stwierdzono, że „kontrole ukierunkowane zwiększają wartość dodaną Izby i w związku z tym Izba postanawia o włączeniu ich do standardowego katalogu produktów”.

⁵⁹ A. Demir [in:] Heuer/Scheller: *Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle*, 74. Lfg., 2020, § 114 BHO Rn. 8; Germany: *Bundesrechnungshof. Real-time audits*, „EUROSAI Innovations”, Vol. III, April 2015, p. 11; <https://www.eurosai.org/handle404?exporturi=/export/sites/eurosai/.content/documents/strategic-plan/goal-team-1/Eurosai-Innovations-III_en.pdf> (dostęp 17.2.2021).

⁶⁰ *The National Audit Office's five-year strategy 2020 to 2025*, pp. 11, 19; <<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2020/05/nao-strategy-2020-25.pdf>> (dostęp 12.2.2021).

⁶¹ *Strategia Najwyższej Izby Kontroli na lata 2021–2024*; <<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/pierwsza-od-18-lat-strategia-nik-2021-2024.html>> (dostęp 12.2.2021).

Rozpatrywanie sprawozdań z kontroli przez parlament

Zgodnie z międzynarodowymi zaleceniami dotyczącymi kontroli publicznej, NOK powinny przedkładać sprawozdania z kontroli przede wszystkim parlamentom⁶².

Parlament jest ciałem politycznym, jednak trzeba poszukiwać płaszczyzn porozumienia przy rozpatrywaniu sprawozdań z kontroli, tak aby w możliwie największym stopniu było ono oparte na kryteriach merytorycznych. Ma to szczególne znaczenie w wypadku sprawozdań dotyczących kontroli szybkiego reagowania. Interesujące są doświadczenia Wielkiej Brytanii, gdzie w pracach Komisji Rachunków Publicznych Izby Gmin rozdzielono element polityczny (ocenę pracy rządu i ministrów) i element fachowy (ocenę działania urzędników służby cywilnej)⁶³, jednak w większości państw jest inaczej. Inny godny naśladowania element praktyki brytyjskiej to rozpatrywanie przez Komisję większości sprawozdań z kontroli KUK.

Wymiana doświadczeń

Zgodnie z międzynarodowymi zaleceniami dotyczącymi kontroli publicznej, najwyższe organy kontroli powinny rozwijać się,

budować potencjał umożliwiający osiągnięcie wyników, czerpać z doświadczeń innych NOK⁶⁴. Krajowy Urząd Kontroli Wielkiej Brytanii zorganizował seminarium EUROSAI na temat kontroli szybkiego reagowania (Londyn, 14-15 listopada 2018 r.)⁶⁵; następnie temat ten został umieszczony w programie Kongresu EUROSAI, który miał odbyć się w czerwcu 2020 r. w Pradze (kolejny termin nie został jeszcze ustalony)⁶⁶. 16 lipca i 8 grudnia 2020 r. odbyły się webinaria dotyczące kontroli szybkiego reagowania, zorganizowane przez KUK⁶⁷ i Powszechną Izbę Obrachunkową Holandii⁶⁸.

Uwagi końcowe

Jak się wydaje, można już mówić o procesie kształtowania się nowych sposobów działania NOK jako odpowiedzi na wyzwania współczesnego, dynamicznie rozwijającego się świata. Nie formułuję jednak wyraźnej konkluzji, bo temat wciąż wymaga analizy i dyskusji.

Międzynarodowe zalecenia dotyczące kontroli publicznej proponują, aby – obok podstawowych zadań w postaci kontroli legalności, finansowej i wykonania zadań – w ramach swego mandatu NOK

⁶² INTOSAI P-12..., p. 8.

⁶³ J. Mazur: *Kontroler...*, jw., s. 162-167; J. Mazur: *Opozycja parlamentarna a najwyższy organ kontroli [w:] Ustrój polityczny RP w nowej konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Lublin 1998, s. 259-262.

⁶⁴ INTOSAI P-12..., pp. 12-14.

⁶⁵ *Output of the first EUROSAI Project Group on the introduction of reactive and rapid audit reporting. Using facts-only reports to assist public accountability*, 5.3.2019; <<https://www.eurosai.org/en/calendar-and-news/news/News-Strategic-Goal-1-Output-of-Investigations-seminar-published-00001/>> (odczyt 18.2.2021).

⁶⁶ *Workshop 11 Reactive and Rapid Auditing*; <<https://www.eurosai2021.cz/workshop11.html>> (odczyt 18.2.2021).

⁶⁷ Więcej informacji nt. kontroli śledczych KUK Wielkiej Brytanii zob. <<https://www.nao.org.uk/about-us/our-work/investigations/>> (dostęp 7.4.2021).

⁶⁸ Więcej informacji nt. kontroli ukierunkowanych PIO Holandii zob. <<https://english.rekenkamer.nl/about-the-netherlands-court-of-audit/what-we-do/innovation-in-audit/focus-investigations>> (dostęp 7.4.2021).

wykonywały także inne prace, np. badania dotyczące wykorzystania zasobów publicznych lub spraw, w których zagrożony jest interes publiczny⁶⁹. Wyniki tych badań mogą przyczyniać się np. do debaty parlamentarnej, dyskusji w mediach czy kształtowania własnych sądów przez obywateli.

Kontrole szybkiego reagowania wydają się być skutecznym narzędziem, które NOK mogą wykorzystać w odpowiedniej sytuacji: umożliwiają udzielenie odpowiedzi na najbardziej aktualne kwestie i dostarczenie informacji w momencie, gdy wciąż utrzymuje się zainteresowanie daną tematyką. Zwięzłość sprawozdań przyczynia się do dobrego rozumienia zawartych w nich informacji. W nawiązaniu do przytoczonego zalecenia INTOSAI, nie można jednak zapominać, że podstawowym zadaniem NOK jest kontrola legalności, finansowa i wykonania zadań, natomiast inne formy kontroli lub zadania niekontrolne mogą stanowić uzupełnienie, lecz nie powinny być zasadniczą częścią ich pracy.

Kontrole szybkiego reagowania nie stanowią nowej formy (typu) kontroli, jest to raczej nowy sposób organizacji pracy i zarządzania kontrolą. Opisane praktyki sześciu najwyższych organów kontroli są zróżnicowane: w uproszczeniu można powiedzieć, że każdy idzie własną drogą, w poszukiwaniu metod, które mogą najlepiej służyć potrzebom, uwzględniając podstawę prawną oraz możliwości działania danego organu. Owa różnorodność stanowi cenny wkład do dyskusji nad metodyką kontroli. Inspirująca wydaje się zwłaszcza

praktyka NOK Wielkiej Brytanii, Holandii i Łotwy.

Kontrola szybkiego reagowania może być zarówno kontrolą zgodności, jak i finansową czy wykonania zadań. Wyróżnia ją przede wszystkim sposób podjęcia decyzji o przeprowadzeniu (szybka reakcja na zgłoszony problem, ważny dla finansów publicznych, społeczny itd.), zamiast procedury umieszczenia tematu w planie kontroli na kolejne lata. Wyróżnia ją też uproszczony tryb, wąski zakres, elastyczne podejście do zarządzania kontrolą oraz do decyzji o sporządzeniu sprawozdania.

Przy odmienności szczegółowych rozwiązań, kontrole szybkiego reagowania mają ten sam główny cel: zapewnienie rozliczalności i przejrzystości działania rządu, organów administracji oraz poprawę jakości usług publicznych. Odpowiada to tendencji przekształcania się NOK z instytucji kontrolujących głównie finanse w organy, które w coraz większym stopniu rozpatrują i oceniają rezultaty działania administracji. Jak ukazano to w opisie praktyki brytyjskiej, kontrole szybkiego reagowania są prowadzone głównie w sytuacji, kiedy „pojawiają się obawy czy podejrzenia, że coś nie działa prawidłowo bądź wyniknęły inne trudności, które – bez względu na przyczynę – rząd powinien rozwiązać, a co najmniej potrzebne jest jego stanowisko. Dla przykładu, chodzi o:

- sposób realizacji programów rządowych, ich skuteczność i jakość zarządzania, np. wobec nieosiągnięcia zapowiadanych wyników lub zmiany programu;

⁶⁹ INTOSAI P-12..., p. 8.

- działanie rządu (właściwego ministerstwa) w odpowiedzi na pojawiające się problemy lub nagłe wydarzenia, które bulwersują opinię publiczną (epidemie, katastrofy, upadłość firmy ważnej dla życia gospodarczego itd.);
- trudności w dostępie do usług publicznych;
- przestrzeganie prawa, zwłaszcza w kwestiach ważnych dla obywateli lub innych podmiotów prywatnych;
- sposób dystrybucji środków, jakimi dysponuje rząd (np. dotacji), często w kontekście domniemanych przywilejów;
- inne problemy z przejrzystością i rozliczalnością administracji, w tym sprawy konfliktu interesów.

Oznacza to, że głównymi adresatami tych kontroli są nie tylko organy państwa (parlament, rząd itd.), lecz również – a czasem przede wszystkim – obywatele⁷⁰. Coraz więcej NOK przyjmuje bowiem założenie, że obywatele należą do ich głównych interesariuszy⁷¹. Podkreśla to rangę odpowiedniego przedstawiania wyników kontroli, tak aby były one łatwo dostępne i szeroko rozpowszechniane.

Konieczność reakcji na szybkie tempo procesów gospodarczych, politycznych,

społecznych i medialnych prowadzi do przeobrażeń w funkcjonowaniu sektora publicznego, które będą wpływać na charakter i formy kontroli finansów publicznych. W dzisiejszym świecie prowadzenie kontroli w sposób, który w pełni odpowiada dotychczasowym zaleceniom, może okazać się procesem zbyt czasochłonnym: nie da się zapewnić wykorzystania nawet najbardziej trafnych ocen i zaleceń zawartych w sprawozdaniach publikowanych czasem po dwu latach (lub więcej) od rozpoczęcia kontroli. Dlatego prawdopodobne jest, że w przyszłości nastąpi zmiana podejścia w celu uproszczenia kontroli, ograniczenia procedur i nadania im większej elastyczności. W tym celu warto będzie rozważyć dotychczasowe doświadczenia NOK w stosowaniu nowych metod, podejść i narzędzi. Międzynarodowa dyskusja w tej sprawie wydaje się coraz bardziej potrzebna.

Redakcja „Kontroli Państwowej” zaprasza do dyskusji nad potrzebą i kierunkami zmian w kontroli publicznej⁷².

dr JACEK MAZUR
em. radca prezesa NIK

⁷⁰ J. Mazur: *Kontrole śledcze...*, s. 24.

⁷¹ J. Mazur: *Nowe tendencje w pracy najwyższych organów kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 3/2020.

⁷² Wypowiedzi można przesyłać na adres: <kpred@nik.gov.pl>.

Słowa kluczowe: najwyższe organy kontroli, pojęcie kontroli, metodyka kontroli, typy kontroli, uproszczenie kontroli

Bibliografia

1. P. Banaś, J. Mazur: *Przegląd partnerski NUK Słowacji*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2011.
2. A. Demir in: Heuer/Scheller: *Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle*, 74. Lfg., 2020, § 114 BHO Rn. 8.
3. *Germany: Bundesrechnungshof. Real-time audits*, „EUROSAI Innovations”, Vol. III, April 2015.
4. *INTOSAI P-12 The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions – making a difference to the lives of citizens*, 2019.
5. *ISSAI 100 Podstawowe zasady kontroli w sektorze publicznym [w:] Standardy ISSAI 100 • ISSAI 200 • ISSAI 300 • ISSAI 400*, Warszawa 2016.
6. J. Jagielski: *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2006.
7. E. Jarzęcka-Siwik, M. Proksa: *Przygotowanie i przeprowadzanie kontroli doraźnych przez NIK*, „Kontrola Państwowa” nr 5/2016.
8. *Kontrola publiczna w Unii Europejskiej*, Europejski Trybunał Obrachunkowy, Luksemburg 2019.
9. J. Mazur: *Kontroler i Audytor Generalny Wielkiej Brytanii*, „Kontrola Państwowa” nr 1/1995.
10. J. Mazur: *Urząd Kontroli Państwowej Danii*, „Kontrola Państwowa” nr 3/1998.
11. J. Mazur: *Opozycja parlamentarna a najwyższy organ kontroli [w:] Ustrój polityczny RP w nowej konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Lublin 1998.
12. J. Mazur: *Audyty wykonania budżetu państwa przez najwyższe organy kontroli w niektórych krajach*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2002.
13. J. Mazur: *Kontrola jakości postępowania kontrolnego w Narodowym Urzędzie Kontroli Wielkiej Brytanii (w zakresie kontroli finansowej)*, „Kontrola Państwowa” nr 5/2003.
14. J. Mazur: *Nowe tendencje w pracy najwyższych organów kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 3/2020.
15. J. Mazur: *Kontrole śledcze NOK Wielkiej Brytanii*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2020.
16. M. Miłoś: *Całodobowa opieka w placówkach działających bez zezwolenia – nieskuteczny nadzór wojewodów*, „Kontrola Państwowa” nr 3/2020.
17. *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej*, red. E. Jarzęcka-Siwik, Warszawa 2018.
18. *State Audit in the European Union*, UK National Audit Office, London 2005
19. L. Summerfield: *NAO Investigates*, 7 July 2017; <<https://www.nao.org.uk/naoblog/nao-investigates/#more-1832>> (dostęp 18.10.2020).