

**Przemówienie Prezesa NIK
w Krajowej Akademii Administracji Publicznej Ukrainy
Kijów, 19 stycznia 2015 r., godz. 12:00**

Szanowny Panie Rektorze,
Szanowni Państwo,

Bardzo dziękuję za zaproszenie do Krajowej Akademii Administracji Ukrainy i możliwość wystąpienia i dyskusji ze słuchaczami Akademii. Cieszę się, że mogę podzielić się z Państwem polskim doświadczeniem w zakresie niezależności najwyższego organu kontroli w kraju, opartym na demokratycznych zasadach społeczeństwa obywatelskiego.

Korzystając z okazji, pozwolę sobie jeszcze raz powitać Przewodniczącego ukraińskiej Izby Obrachunkowej – Pana Romana Magutę, mojego odpowiednika w Waszym kraju.

Jest mi niezmiernie przyjemnie powitać również przedstawicieli organizacji pozarządowych działających na Ukrainie, w tym panią Natalię Zubar z Centrum Informacyjnego Maidan Monitoring, z którą miałem przyjemność spotkać się już kilkakrotnie.

Tak jak już wspomniałem, prawidłowe funkcjonowanie struktur demokratycznych w państwie jest w dużej mierze uwarunkowane przez działalność niezależnego najwyższego organu kontroli. Oczywiście, nie jest to jedyny warunek, ale jeden z wielu kluczowych.

Tak jak Państwo wiecie, najwyższe organy kontroli powstały, aby kontrolować władzę wykonawczą państwa. Dlaczego kontrolujemy? W jakim celu? Myślę, że najprostszą odpowiedzią jest: działamy, aby przyczynić się do usprawnienia tego, w jaki sposób wydawane są publiczne pieniądze, poprzez dostarczanie informacji o ich

wykorzystaniu. Komu te informacje przedstawiamy? Parlamentowi, który reprezentuje społeczeństwo, opinii publicznej oraz oczywiście również jednostkom kontrolowanym.

Dlatego też, aby być wiarygodnym dostawcą informacji NOK musi pozostać niezależny. Nie będę rozpoczynał filozoficznej dysputy dotyczącej tego, co ogranicza niezależność lub czy całkowita niezależność jako taka jest w ogóle możliwa. Przez niezależność rozumiem niezależność funkcjonalną i finansową, kiedy NOK działa bez nacisków z jakiegokolwiek strony w tym zakresie, w tym zwłaszcza ze strony rządu. W celu zagwarantowania niezależności niezbędne są odpowiednie regulacje prawne oraz wysoki poziom kultury państwowej, czyli klasa polityczna dzielająca opinię, że, tak, potrzebujemy NOK, mimo że czasami bez nich moglibyśmy pracować szybciej i mimo, że NOK zgłasza uwagi krytyczne do naszej pracy. Jednak w perspektywie długoterminowej zgadzamy się, że funkcjonowanie takiego organu w ramach system państwowego jest niezbędne, tak samo jak istnienie władzy sądowniczej, policji, wolnych mediów, a także społeczeństwa obywatelskiego.

Znaczenie niezależności NOK podkreślono w Deklaracji z Limy z 1977 roku, która stanowi najważniejszy międzynarodowy standard działania NOK. Warto podkreślić, że NOKi często powołują się na jej treść, jednak koncepcja niezależnego NOK w demokratycznym kraju jest dużo starsza.

Istotnym wsparciem dla zapewnienia niezależności NOK są rezolucje Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych poświęcone promowaniu i rozwojowi wydajności, rozliczalności, skuteczności i przejrzystości administracji publicznej poprzez umocnienie najwyższych organów kontroli. Pierwsza z nich została

przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 2011 roku, a kolejna - zaledwie miesiąc temu. Obie rezolucje zostały uchwalone z inicjatywy Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli INTOSAI, której członkami są zarówno Izba Obrachunkowa Ukrainy, jak i polska Najwyższa Izba Kontroli.

Rezolucja z 2014 roku, ta sprzed miesiąca, jeszcze raz podkreśla wagę niezależności NOK, wyraźnie stanowiąc, że mogą one wypełniać swoje zadania obiektywnie i wydajnie tylko wtedy, gdy są niezależne od jednostek kontrolowanych i chronione przed wpływami z zewnątrz. Ponadto, społeczność międzynarodowa jednoznacznie definiuje konieczność poprawy i harmonizacji systemów rachunkowości publicznej jako warunki konieczne do wypełniania misji NOK, zachęcając struktury państwowe do właściwego traktowania kwestii niezależności i wzmacniania NOK.

Zgromadzenie Ogólne ONZ z uznaniem odnosi się do prac INTOSAI w zakresie promowania większej wydajności, rozliczalności, skuteczności i przejrzystości, oraz wydajnego i skutecznego pozyskiwania i wykorzystania środków publicznych dla dobra obywateli.

W związku z tym, zachęca się stosowanie, zgodnie z krajowymi strukturami instytucjonalnymi, zasad określonych w Deklaracji INTOSAI z Limy.

Moim zdaniem, we wszystkich krajach Unii Europejskiej oraz wielu innych obecne są takie rozwiązania prawne, które zapewniają niezależność NOK.

Regulacje dotyczące NOK różnią się w zależności od kraju, jednak ogólnym zamysłem jest, aby niezależny NOK był kierowany przez prezesa, nie będącego członkiem żadnej partii politycznej. Prezes NOK nie może być odwołany, gdy rządzący zdecydują, że nie są dłużej zadowoleni z pracy NOK. Dlatego też w większości NOK prezesi powoływani są na czas określony lub nieokreślony, przy czym w tym drugim przypadku to prezes decyduje, kiedy ustąpić ze stanowiska. W Polsce Najwyższa Izba Kontroli jest organem ustawowym. Jej prezes wybierany jest przez Parlament na okres 6 lat.

Kolejnym warunkiem zapewniającym niezależność NOK jest niezależność finansowa, która, co oczywiste, jest również względna. Ktoś musi zatwierdzać budżet, a co za tym idzie niezależność jest do pewnego stopnia ograniczana. Przez niezależność finansową rozumiem to, że wyłącznie parlament może ingerować w projekt budżetu NOK. Prezes NOK nie powinien pracować przy zastrzeżeniu, że budżet jego instytucji może zostać zredukowany w sposób uniemożliwiający NOK wykonywanie niezbędnej pracy, wdrażanie swojego planu kontroli czy utrzymanie pracowników. Jest to kwestia bardzo delikatna. Szczególnie teraz, gdy większość instytucji ogranicza swoje budżety. Pytanie czy dobrym pomysłem jest ograniczanie w ten sam sposób budżetu NOK czy może rozsądniej byłoby raczej umożliwić NOK poszerzenie zakresu swojej pracy.

Następnym uprawnieniem NOK, które zapewnia jego niezależność, a co za tym idzie – zwiększa wiarygodność raportów, jest swoboda w doborze tematów kontroli. To nie parlament, nie prezydent, nie rząd powinny decydować o tym CO NOK kontroluje. Oczywiście politycy, obywatele, organizacje pozarządowe czy media mogą sugerować, podpowiadać NOK – Zajmijcie się tym, czy tym. Ale to NOK

przeprowadza za każdym razem swoją własną analizę i podejmuje suwerenną decyzję. Co ciekawe, powiedziałbym, że polskie przepisy w tym zakresie nie są najdoskonalsze. Teoretycznie np. marszałek Sejmu może zlecić NIK przeprowadzenie kontroli. Można sobie wyobrazić taką sytuację, że NIK zostaje zasypana takimi zleceniami, w efekcie czego nie ma zasobów na inne kontrole. Ale na szczęście praktyka jest bardzo rozsądna i nikt w Polsce nigdy nie nadużywał tej regulacji. W praktyce NIK całkowicie samodzielnie ustala swój plan kontroli. Świadczy to dobrze o kulturze politycznej w naszym kraju.

Chciałbym również odnieść się do innej kwestii związanej z niezależnością NOK – możliwości swobodnego informowania o wynikach kontroli. Cóż bowiem dałaby NOK swoboda w doborze tematów do kontroli, jeśli później nie można byłoby swobodnie o wynikach tej kontroli mówić, informować. Osobiście przywiązuję do tego aspektu działalności dużą wagę. NIK przedkłada swoje sprawozdania parlamentowi, a następnie może je upubliczniać. Prowadzimy aktywną politykę medialną: praktycznie codziennie zamieszczamy nowe informacje na naszej stronie internetowej, mój rzecznik prasowy jest dla dziennikarzy dostępny pod telefonem praktycznie przez całą dobę. Zachęcamy media do zapoznawania się z naszymi raportami, sporządzamy dla nich streszczenia i materiały video, dbamy aby raporty były zwięzłe i czytelne. Uważam, że NIK powinna być powszechnie znaną instytucją o wysokiej reputacji, na której może polegać społeczeństwo obywatelskie. Chciałbym, żeby opinia publiczna była świadoma istnienia naszej instytucji, a przede wszystkim ustaleń naszych kontroli. Świadomość społeczna dotycząca wyników naszych kontroli i zaleceń przyczynia się do ich lepszej realizacji. Nic bowiem nie jest dla rządzących lepszą zachętą do wdrażania zaleceń wynikających z kontroli niż świadomość, że opinia publiczna wie o tych zaleceniach, zgadza się z nimi

i na pewno przypomni sobie o nich przy najbliższych wyborach. Dodam, że dopiero od kilku lat prowadzimy aktywną politykę informacyjną, wcześniej nasze raporty trafiały głównie do archiwów – teraz staramy się o to, aby trafiały do mediów, a za ich pośrednictwem – do obywateli. Proszę pozwolić, że podam przykład tego, jak nieudolna polityka informacyjna NOK może zaprzepaścić – ze szkodą dla społeczeństwa – wyniki choćby najlepszej kontroli. Kilkanaście lat temu przeprowadziliśmy kontrolę dotyczące tego, jak władza publiczna chroni społeczeństwo przed skutkami powodzi. Rok 1997 był wyjątkowo trudny właśnie z powodu powodzi i dlatego NIK zajął się wtedy tą sprawą. Niestety trzy lata temu znowu miała miejsce powódź, na szczęście mniejszych rozmiarów, ale przy okazji okazało się, że przez 13 lat praktycznie nic nie zostało usprawnione. Tym razem narobiliśmy wokół tego sporo hałasu, zapewniam państwa.

Niezależność NOK ma także szczególne znaczenie w odniesieniu do kryzysu finansowego i gospodarczego. Zgodnie z powszechną opinią jednym z powodów kryzysu była kiepska jakość pracy niektórych prywatnych spółek audytorskich, które podejrzewano o niezachowanie zasady niezależności. Jednocześnie od wielu lat na całym świecie obecny jest silny trend, aby korzystać z usług audytorskich sektora prywatnego. Audytorzy sektora prywatnego są uznawani za bardziej skutecznych, wydajnych i lepiej wykwalifikowanych. Nie chcę podważać ich kompetencji. Chciałbym raczej podkreślić, że powinniśmy być bardzo ostrożni, wyrażając pogląd, że prywatni audytorzy są lepsi.

Chciałbym omówić zagrożenia niezależności NOK na podstawie przykładów z kilku krajów. Warto jest przedyskutować ten temat z wielu powodów. Podczas międzynarodowych spotkań często przedstawiamy pozytywne przykłady, dzielimy się dobrymi

praktykami, cieszymy się, gdy inny mogą się od nas uczyć. Niezwykle rzadko sytuacja wygląda inaczej. Jednak warto jest zapoznawać się z problemami innych krajów, ponieważ ich doświadczenia mogą być również przydatne dla nas. NIK ma szeroko rozwinięte kontakty międzynarodowe. Dzięki temu często docierają do nas informacje o próbach ograniczania niezależności NOK w krajach europejskich.

Pierwsza grupa problemów to inicjatywy mające na celu zmianę regulacji prawnych dotyczących NOK. Oczywiście politycy mogą proponować zmiany w prawie, jednak nie powinny one kolidować z zasadami kontroli, co niestety czasami ma miejsce. Na przykład konstytucja Czech zawiera następujący zapis: „Najwyższy Urząd Kontroli jest instytucją niezależną”. W roku 2009 grupa posłów przygotowała proponowane zmiany do konstytucji i zaproponowała między innymi usunięcie tego zdania. Co się na szczęście nie udało. Konstytucje zawsze zmienia się trudniej niż zwykłe ustawy. W większości krajów wymagana jest nadzwyczajna większość. Dlatego dobrą praktyką jest, aby podstawowe regulacje dotyczącego najwyższych organów kontroli znajdowały się w konstytucji, gdyż to chroni najwyższy organ kontroli przed wpływami bieżącej koniunktury politycznej.

Inny przykład z tego obszaru: Status prawny trybunałów obrachunkowych jest również powszechnie ustalony, jednak także w tym przypadku zdarzają się sytuacje, które budzą wątpliwości. Na przykład w roku 2001 parlament Francji chciał wnieść zmiany do ustawy o finansach. Zezwały one, aby Trybunał Obrachunkowy przedkładał roczne programy kontroli komisji parlamentarnej do zaopiniowania, co niewątpliwie ograniczyłoby jego niezależność. Trybunał Konstytucyjny Francji uznał ten zapis za niezgodny z konstytucją i nie wszedł on w życie.

Druga grupa problemów związanych z zagrożeniami dla niezależności NOK dotyczy powoływania prezesów lub członków kierownictwa NOK. W niektórych krajach europejskich prezes NOK był powoływany długo po upłygnięciu kadencji poprzednika (po około roku). Czasami było to spowodowane skomplikowaną procedurą decyzyjną, na przykład gdy prezydent kraju proponuje kandydaturę, a parlament ją zatwierdza. Problem stanowiło także zatwierdzenie jednego kandydata przez wszystkie partie polityczne, co też jest wymogiem w niektórych krajach. Skutki długotrwałego wakatu na stanowisku prezesa mogą być niekorzystne, ponieważ zazwyczaj p.o. prezesa NOK ogranicza się do zarządzania sprawami bieżącymi. Co więcej, w niektórych krajach p.o. prezesa nie mają uprawnień, aby kontaktować się z parlamentem.

Trzecia grupa problemów dotyczy prób wywierania wpływu na wyniki kontroli lub ich kwestionowania. W roku 2009 duński NOK opublikował raport dotyczący kosztów, jakości i dostępu do leczenia w prywatnych szpitalach. Jednym z celów kontroli była ocena, czy Ministerstwo Zdrowia i jednostki odpowiedzialne za ochronę zdrowia wzięły pod uwagę cenę i jakość podczas przetargów na zakup prywatnych usług szpitalnych. Wykryto, że usługi mogły zostać zakupione po korzystniejszej cenie. Pod adresem ministra zdrowia, który w międzyczasie został premierem, kierowano krytyczne uwagi. Sprawa spotkała się z dużym zainteresowaniem mediów, które oskarżały NOK o „upolitycznianie” swojej pracy, co nigdy wcześniej nie miało miejsca. Pojawiały się również krytyczne komentarze dotyczące raportu, mimo że nie podawano żadnych konkretnych argumentów.

Przedstawiłem przykłady najczęstszych zagrożeń dla niezależności NOK. Na koniec chciałbym podkreślić, że zazwyczaj czynniki te są

czynnikami zewnętrznymi, np. presja wywierana przez polityków czy inne źródła zewnętrzne. Jednak należy również pamiętać o zagrożeniach wewnętrznych, które mogą ograniczyć naszą niezależność. W tym kontekście całkowicie podzielam pogląd, że niezależność NOK nie może być chroniona bez zachowania zasad przejrzystości, rozliczalności oraz wysokich standardów etyki i kontroli jakości. Naszym obowiązkiem jest przygotowywanie wiarygodnych sprawozdania wysokiej jakości, a niezależność od stron i czynników „zewnętrznych” jest ku temu niezbędna.

Szanowny Panie Rektorze,
Szanowny Panie Przewodniczący,
Szanowni Państwo,

Serdecznie Wam dziękuję za uwagę. Na koniec przypomnę, że ostatni Kongres Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli EUROSAI, który odbył się w Holandii w czerwcu 2014 r. poświęcony był zmianom i innowacjom. „Muszę się zmieniać aby pozostać taki sam” – ten cytat bardzo dobrze podsumowuje naszą obecną sytuację w 21 wieku. Kończąc swoje wystąpienie, pragnę szczerze życzyć Wam sukcesów w zmienianiu Waszego kraju!

Zachęcam do zadawania pytań.