

Kierunki i priorytety kontroli, strategiczne ryzyko

Plany pracy NIK w latach 2012–2016

Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli stanowi, że NIK „wykonuje swoje zadania na podstawie rocznego planu pracy, który przedkłada Sejmowi”. Roczny plan pracy uchwała Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, zgodnie z art. 23 ust. 6 ustawy o NIK. Do obowiązków NIK wymienionych w Konstytucji RP i ustawie o NIK należy również przedłożenie Sejmowi RP analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej za miniony rok.

JÓZEF MINKOWSKI

Plany pracy w latach 2012–2013¹

Uwarunkowania społeczno-ekonomiczne

Stabilność finansowa stanowi fundamentalny warunek funkcjonowania gospodarki, konieczny dla wzrostu gospodarczego, stabilności cen oraz właściwej pozycji kraju na arenie międzynarodowej.

Trwający od 2008 r. światowy kryzys finansowy oraz nasilający się w ostatnich latach kryzys w niektórych państwach Unii Europejskiej spowodował zwolnienie tempa aktywności gospodarczej także w Polsce i wpłynął niekorzystnie na sytuację finansów publicznych. Nastąpił wzrost deficytu sektora instytucji

rządowych i samorządowych. Zauważyła to Komisja Europejska, oceniając 12 lipca 2011 r. aktualizację polskich programów stabilności i konwergencji oraz krajowy program reform na rzecz realizacji strategii „Europa 2020”. Za sprawą trwałego wzrostu gospodarczego w 2011 r. Polska zdołała zmniejszyć deficyt budżetowy. Zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej, Sejm uchwalił powszechną reformę systemu emerytalnego, zakładającą wydłużenie wieku emerytalnego.

W perspektywie średnio- i długoterminowej Polska musi się zmierzyć z wieloma wyzwaniami. Konieczne jest dalsze ograniczenie deficytu budżetowego w celu osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. W obliczu narastającego kryzysu globalnego państwo jest odpowiedzialne za

¹ Opracowano na podstawie wprowadzenia i omówienia tematów przyjętych do planów pracy w latach 2012–2013 – załączniki do uchwał Kolegium Najwyższej Izby Kontroli.

tworzenie sieci bezpieczeństwa finansowego, na którą składają się instytucje nadzorcze, systemy bezpieczeństwa, ochrona klienta rynku finansowego, dyscyplina rynkowa, skuteczne systemy kontroli i audyt zewnętrzny

Słabo rozwinięta infrastruktura sieciowa stanowi przeszkodę dla przedsiębiorczości i inwestycji zagranicznych, a powolny rozwój infrastruktury transportowej potęguje dysproporcje regionalne. Polski system kolei nie jest w stanie wspierać rozwoju działalności gospodarczej ze względu na przestarzałą infrastrukturę i tabor. System energetyczny pozostaje słabo rozwinięty. Także jakość otoczenia biznesu i wydajność administracji publicznej jest niska. Polska boryka się z problemami dotyczącymi płatności podatków, rozpoczynania i zamykania działalności gospodarczej, egzekwowania umów i rejestrowania praw własności. Przeszkodą dla przedsięwzięć jest przewlekłość procedur dotyczących wydawania licencji, pozwoleń i decyzji administracyjnych.

Troskę Najwyższej Izby Kontroli budzą stan i funkcjonowanie systemu edukacyjnego, a zwłaszcza efekty kształcenia. System ten nie jest w pełni dostosowany do potrzeb rynku pracy, wykształcenie wyższe nie gwarantuje absolwentom zatrudnienia. Największe obawy w kontekście starzenia się społeczeństwa wywołuje bardzo niski współczynnik aktywności zawodowej, zwłaszcza wśród kobiet, oraz jakość kształcenia i szkoleń zawodowych. Widoczna jest również segmentacja na rynku pracy, która dotyczy ludzi młodych. Niedostateczna jest dostępność placówek opieki nad dziećmi i osobami dorosłymi wymagającymi opieki. Polska

plasuje się znacznie poniżej średniej w Unii Europejskiej jeżeli chodzi o liczbę dzieci poniżej trzech lat, dla których udostępniane są formalnie funkcjonujące placówki opieki. Niewystarczająca dostępność usług opiekuńczych zmniejsza możliwości uczestnictwa w rynku pracy zarówno matek, jak i starszych kobiet.

Zmiany demograficzne zachodzące w ostatnich latach w Polsce oddziałują na wiele obszarów aktywności państwa, w tym na gospodarkę, edukację, pracę, zdrowie oraz zabezpieczenie społeczne. Sytuacja demograficzna będzie miała w perspektywie 20-30 lat bardzo istotny wpływ na sytuację ekonomiczną kraju. Trzeba tu wspomnieć o zasobach siły roboczej, niekorzystnej proporcji emerytów w stosunku do ludzi aktywnych oraz o tendencjach na rynku pracy.

Niski poziom wydatków na działalność badawczą i rozwojową ze środków publicznych i prywatnych, słabe powiązania między środowiskiem naukowym i przemysłem, a także osiągnięcia w dziedzinie innowacji wymagają poprawy.

Najwyższa Izba Kontroli w swoich działaniach kładzie szczególny nacisk na zapewnienie przez państwo poczucia bezpieczeństwa obywateli wynikającego z przestrzegania jego konstytucyjnych praw, między innymi zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych, zapewnienia szczególnej opieki dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku, jak również stabilnego zabezpieczenia społecznego i systemu emerytalnego. W sferze zainteresowania NIK znajduje się też uwzględnianie przez państwo w polityce społecznej

i gospodarczej dobra rodziny, w tym przeciwdziałanie przemocy.

Priorytety kontroli

Działalność Najwyższej Izby Kontroli, jako instytucji stojącej na straży prawidłowego gospodarowania środkami publicznymi, zmierza w kierunku wspierania wszelkich działań państwa w tej dziedzinie. Niezbędne jest dokonywanie merytorycznych ocen działalności publicznej zarówno przez identyfikowanie niekorzystnych zjawisk i formułowanie zaleceń działań naprawczych, jak i pokazywanie dobrych praktyk.

Najwyższa Izba Kontroli koncentruje się na takich obszarach aktywności państwa, które w konkretnych warunkach społeczno-gospodarczych mają decydujące znaczenie dla poziomu życia obywateli oraz zrównoważonego rozwoju państwa. Kontrole przeprowadzone w tych obszarach pozwalały na identyfikowanie zjawisk, które ograniczają, a czasem wręcz uniemożliwiają realizację celów państwa.

W latach 2012–2013 działalność kontrolna NIK koncentrowała się na następujących obszarach aktywności państwa:

I. Priorytet główny:

Zapewnienie bieżącej i długookresowej stabilności finansowej państwa.

II. Priorytety dodatkowe:

A. Poprawa skuteczności systemu edukacyjnego.

B. Zapewnienie powszechnej i niezawodnej opieki medycznej.

C. Zachowanie dziedzictwa narodowego, zasobów naturalnych i ładu przestrzennego.

W 2013 r. do priorytetów dodatkowych zostały opisane dwie pozycje:

D. Przeciwdziałanie społeczno-ekonomicznym skutkom zmian demograficznych zachodzących w Polsce.

E. Poprawa obsługi obywateli przez administrację publiczną.

Kontrole planowe w ramach priorytetu głównego obejmowały w szczególności przedsięwzięcia mające na celu:

- zapewnienie finansowej stabilności systemu ubezpieczeń społecznych,
- obniżenie kosztów funkcjonowania instytucji społecznych,
- uproszczenie zasad podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej,
- zapewnienie bezpiecznego funkcjonowania instytucji finansowych.

W aktualnej sytuacji polskiego sektora finansów publicznych i przy nadal istotnych zagrożeniach płynących z niestabilnej gospodarki światowej, zachowanie stabilności finansowej państwa jest warunkiem koniecznym podejmowania jakichkolwiek znaczących działań rozwojowych. Ponadto poprawę skuteczności systemu edukacyjnego oraz zachowanie dziedzictwa narodowego, zasobów naturalnych i ładu przestrzennego NIK uznaje za sprawy podstawowe dla rozwoju społecznego i gospodarczego w dłuższej perspektywie. Najpoważniejszym problemem z zakresu usług publicznych są natomiast nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemu ochrony zdrowia.

NIK dostrzega znaczenie zmian demograficznych zachodzących w ostatnich latach w Polsce. Nowy priorytet w działalności kontrolnej ma perspektywę długofalową, bowiem skutki tych procesów będą odczuwane przez następne pokolenia Polaków. Istotne jest więc monitorowanie przez NIK działań państwa w zakresie

zapobiegania negatywnym skutkom spadku przyrostu naturalnego, rzutującym na zabezpieczenie emerytalne, wyludnienie wsi, likwidację szkół, a w związku z tym likwidację miejsc pracy.

Skuteczność i efektywność działania administracji publicznej świadczy nie tylko o sprawnym działaniu państwa, lecz także buduje do niego zaufanie obywateli. Niejasność i niestabilność przepisów prawa oraz odmienne jego interpretacje przez urzędników, nieprzejrzystość i uznaniowość decyzji, zwłaszcza w dziedzinie pozwoleń i koncesji, są jednym z głównych hamulców rozwoju przedsiębiorczości. Utrzymują się znaczne obciążenia administracyjne nakładane na podmioty gospodarcze. Główne kwestie budzące zaniepokojenie to wysokie koszty przestrzegania przepisów administracyjnych, niestabilne przepisy podatkowe, niepełne egzekwowanie umów, długotrwałe i uciążliwe procedury dotyczące wydawania pozwoleń i koncesji oraz skomplikowane przepisy dotyczące zagospodarowania przestrzennego.

Liczba i kategorie kontroli

Plan pracy NIK na 2012 r. przewidywał przeprowadzenie 202 kontroli, w tym 95 kontroli wykonania budżetu państwa, 94 nowych tematów kontroli oraz 13 innych kontroli rozpoczętych w 2011 r., których termin zakończenia upływał planowo w 2012 r.

W 2013 r. w planie pracy przewidywano przeprowadzenie 194 kontroli, w tym: 97 kontroli wykonania budżetu państwa i 97 nowych tematów kontroli. Ponadto NIK kontynuowała 19 innych kontroli rozpoczętych w 2012 r., których termin zakończenia upływał w 2013 r.

Do planów pracy na lata 2012–2013 zostały włączone kontrole sprawdzające wykonanie wniosków pokontrolnych sformułowanych po wybranych kontrolach NIK, zakończonych w latach 2009–2012.

Programowanie kontroli

Zgodnie ze standardami kontroli NIK, wytyczone na dany rok planistyczny priorytety kontroli mają dla działalności NIK charakter strategiczny. Szczegółowy zakres tematyczny i obszary badań kontrolnych określano każdorazowo podczas projektowania konkretnych kontroli. Nie wszystkie kontrole planowe uzyskiwały status kontroli priorytetowej według zdefiniowanych priorytetów. Jednak te kontrole, których zakres przedmiotowy sytuował je poza obrębem wytyczonych priorytetów, były nie mniej istotne – ze względu na kompleksową realizację zarówno zadań ustawowych, jak i misji Najwyższej Izby Kontroli.

W procesie opracowywania programów kontroli, przy określaniu podejścia kontrolnego i metodyki kontroli odnoszącej się do celów i zakresu ustalonego dla każdej kontroli, a także istotnych obszarów ryzyka wystąpienia nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli uwzględniała następujące aspekty, traktowane jako niezbędny element tematyki podejmowanych badań kontrolnych:

- Badania obszarów zagrożonych występowaniem korupcji.

W toku każdej kontroli, zwłaszcza w obszarach styku interesu publicznego i prywatnego, szczególnie zagrożonych korupcją, było badane ryzyko zaistnienia tego zjawiska.

- Analiza funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej.

W podmiocie zaliczanym do sektora publicznego jednym z podstawowych zagadnień było sprawdzenie, czy w danym obszarze działał system kontroli wewnętrznej oraz dokonanie analizy jego funkcjonowania.

- Badanie pozyskiwania i wykorzystania środków unijnych.

Kontrole instytucji publicznych obejmowały również zagadnienia dotyczące prawidłowości pozyskiwania i wykorzystywania środków unijnych w celu niwelowania różnic w rozwoju gospodarczym i cywilizacyjnym Polski w stosunku do innych państw UE.

W Planie pracy NIK na 2013 r. dokonano zmiany aspektów, traktowanych jako niezbędny element tematyki podejmowanych badań kontrolnych. Pozostawiono aspekt obejmujący badanie obszarów zagrożonych występowaniem korupcji. Wprowadzono dwa nowe aspekty, a mianowicie:

- Analiza ryzyka.

Podczas projektowania zakresu tematycznego i podmiotowego kontroli sektora publicznego NIK dokonywała analizy czynników ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w obszarze przewidzianym do kontroli oraz ich istotności dla funkcjonowania danego obszaru działalności państwa.

- Analiza funkcjonowania systemu kontroli zarządczej.

W kontroli podmiotów zaliczanych do sektora publicznego sprawdzano, czy w danym obszarze działał system kontroli zarządczej oraz dokonywano analizy jego funkcjonowania. NIK miała korzystać

z ustaleń kontroli przeprowadzonych przez komórki audytowe podmiotów kontrolowanych.

Plany pracy w latach 2014–2016²

Uwarunkowania społeczno-ekonomiczne

W planach pracy NIK na lata 2014–2016 za priorytetową potrzebę uznano ocenę działań państwa na rzecz zapewnienia poprawy warunków życia obywateli w sytuacji bieżącej i długookresowej stabilności finansowej państwa.

Przy istniejących zagrożeniach destabilizujących gospodarkę polską oraz w aktualnej sytuacji sektora finansów publicznych zachowanie stabilności finansowej państwa jest warunkiem koniecznym podejmowania działań rozwojowych. Dlatego Najwyższa Izba Kontroli koncentrowała się na kontroli prawidłowego gospodarowania majątkiem publicznym, w tym zasobami finansowymi pozostającymi w dyspozycji organów władzy publicznej.

Efektywne zarządzanie majątkiem publicznym jest bowiem jedną z podstawowych przesłanek umożliwiających osiągnięcie podstawowych celów państwa, wskazanych w obowiązujących dokumentach strategicznych, między innymi w „Strategii rozwoju kraju 2020”. Ponadto działalność kontrolna będzie obejmować te działania administracji publicznej, które służą zarządzaniu najbardziej istotnymi obszarami ryzyka, zagrażającymi realizacji celów państwa.

² Opracowano na podstawie wprowadzenia i omówienia tematów przyjętych do planów pracy w latach 2014–2016 – załączniki do uchwał Kolegium Najwyższej Izby Kontroli.

Proces planowania

Od 2014 r. w NIK powołano Zespół ds. Planowania. Zespół określił założenia procedury planistycznej NIK oraz wspomagał przygotowanie projektu rocznego planu pracy na poszczególnych jej etapach.

Proces planowania działalności kontrolnej NIK w 2014 r. podzielono na następujące etapy:

- 1) analiza strategicznego ryzyka i ustalanie priorytetów planowanych kontroli;
- 2) zgłaszanie propozycji kontroli;
- 3) omówienie i uszczegółowienie założeń kontroli – wewnętrzne panele eksperckie;
- 4) opracowanie projektu planu pracy i materiałów analitycznych;
- 5) uchwalenie planu pracy przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli.

Przy opracowywaniu planów pracy na lata 2015–2016, po modyfikacjach, procedura planistyczna składała się z następujących etapów:

Etap I

Analiza ryzyka i założenia do planu pracy NIK

Produkt

Założenia do planu pracy NIK na dany rok planistyczny, w tym ryzyko horyzontalne oraz branżowe – zatwierdzone przez Prezesa NIK

Etap II

Zgłaszanie propozycji kontroli przez jednostki organizacyjne NIK oraz radców prezesa NIK (przy planie pracy na 2016 r. dodano pracowników NIK oraz członków kierownictwa NIK)

Produkt

Karty kontroli

Etap III

Analiza propozycji przez Zespół ds. Planowania (przy planie pracy na 2016 r. dodano Departament Strategii) – omawianie założeń kontroli

Produkt

Panele wewnętrzne. Uwagi do wstępnych założeń kontroli (przy planie pracy na 2016 r. zmieniono zapis na:
Lista tematów wstępnie przyjętych do Planu pracy NIK)

Etap IV

Opracowanie projektu planu pracy oraz materiałów analitycznych

Produkt

Plan pracy na 2015 (2016) rok

Etap V

Uchwalenie planu pracy przez Kolegium NIK

Produkt

Plan pracy na 2015 (2016) rok

Ponadto w 2015 r., przy opracowywaniu planu pracy na rok 2016, po raz pierwszy przewidziano zgłaszanie propozycji tematów kontroli przez wszystkich pracowników NIK, niezależnie od propozycji przekazywanych za pośrednictwem dyrekcji jednostek organizacyjnych Izby. Należy podkreślić, że niektóre tematy zgłoszone indywidualnie przez pracowników zostały włączone do planu pracy zatwierdzonego przez Kolegium NIK.

Priorytety kontroli

W Planie pracy na 2014 r. ustalono priorytety wskazujące obszary osiągania określonego celu strategicznego dla wybranego przedmiotu działań państwa, które miały być uwzględnione przy ustalaniu działań kontrolnych. Podstawą do określenia priorytetów była prowadzona w NIK analiza obszarów ryzyka strategicznego zagrażających osiągnięciu celów i realizacji zadań państwa. Najwyższa Izba Kontroli dążyła przy tym do zachowania względnej stabilności priorytetów, dostosowując je jednak do zmieniających się warunków.

Na potrzeby konstrukcji planu przyjęto:

- Jako priorytet główny: zapewnienie poprawy warunków życia obywateli w warunkach bieżącej i długookresowej stabilności finansowej państwa (w ramach priorytetu głównego kontrole miały dotyczyć rezultatów działań administracji mających wpływ na sprawy obywateli przy jednoczesnym efektywnym gospodarowaniu środkami publicznymi i skutecznym osiągnięciu zaplanowanych rezultatów).
- Jako priorytety dodatkowe:
 - 1) poprawę skuteczności systemu edukacyjnego,
 - 2) zapewnienie powszechnej i niezawodnej opieki medycznej,

3) zachowanie dziedzictwa narodowego, zasobów naturalnych i ładu przestrzennego.

W przyjętych do Planu pracy NIK na 2014 r. 123 tematach kontroli planowych 69 (56,6%) zostało zakwalifikowanych jako priorytetowe, w tym w głównym priorytecie 27 kontroli (22,1%), natomiast 53 kontrole (43,4%) zostały przeprowadzone jako kontrole pozapriorytetowe.

Na 2014 r. wyznaczono dwa główne obszary kontrolne, w ramach których NIK przeprowadziła kontrole w ujęciu systemowym:

- „Polityka prorodzinna” – wyniki kontroli umożliwiły dokonanie oceny skoordynowania polityki rodzinnej w Polsce na poziomie rządowym;
- „Przygotowanie Polski do nowej perspektywy UE” – wyniki kontroli pomogły udoskonalić system wykorzystania środków unijnych w następnych latach.

NIK przykłada szczególną uwagę do sprawdzania realizacji wniosków pokontrolnych. W ramach kontroli planowych przyjętych do planu pracy przewidziano sprawdzenie realizacji wniosków pokontrolnych sformułowanych przez NIK w latach poprzednich.

Analiza ryzyka strategicznego

Typowanie obszarów proponowanych do kontroli odbywało się na podstawie analizy ryzyka, opartej zarówno na doświadczeniu kontrolnym NIK, jak i analizie zewnętrznych sygnałów dotyczących istniejących nieprawidłowości. Analizę przeprowadzono na podstawie krajowych dokumentów strategicznych i planów finansowych, raportów zagranicznych o sytuacji w Polsce, wydawnictw statystycznych, rozpoznania poszczególnych obszarów przez jednostki kontrolne i ekspertów NIK oraz głosów

opinii publicznej (mediów, rezultatów badań opinii publicznej).

Przy planie pracy na 2014 r. przyjęta koncepcja opisu ryzyka została oparta na wyodrębnieniu czterech obszarów, w tym trzech zewnętrznych (zagranica, gospodarka, społeczeństwo) oraz jednego wewnętrznego (władza publiczna), w których określono strategiczne ryzyko zagrażające osiągnięciu celów państwa.

W Planie pracy na 2015 r. odstąpiono od zdefiniowania priorytetów kontroli, przyjmując, że podstawą do określenia obszarów objętych kontrolą powinno być ryzyko horyzontalne oraz branżowe. Zidentyfikowano pięć obszarów ryzyka horyzontalnego powiązanych z potencjalnymi obszarami badań kontrolnych oraz ryzyko branżowe. Za ryzyko horyzontalne – główne zagrożenia dla celów państwa, określone w „Strategii rozwoju kraju 2020” przyjętej przez Radę Ministrów 25 września 2012 r. – uznano:

- niską jakość usług publicznych,
- brak racjonalizacji wydatków publicznych,
- niską konkurencyjność i innowacyjność gospodarki,
- nieskuteczne przeciwdziałanie negatywnym zmianom społeczno-demograficznym,
- brak skutecznych działań na rzecz poprawy jakości stanowionego prawa i jego egzekwowania.

Z analizy wynikało, że w aktualnej sytuacji sektora finansów publicznych oraz wobec zagrożeń dla polskiej gospodarki warunkiem umożliwiającym podejmowanie jakichkolwiek działań rozwojowych jest zachowanie stabilności finansowej państwa. NIK, podobnie jak w latach poprzednich, zwracała szczególną uwagę na racjonalizację wydatków publicznych i prawidłowe gospodarowanie majątkiem publicznym. W planowaniu kontroli na 2015 r. została

Ryzyko strategiczne dla prawidłowego funkcjonowania państwa określone przez NIK w 2014 r.

Władza publiczna

Nieefektywne i nieskuteczne działające instytucje publiczne

Brak działań ograniczających wydatki publiczne

Niespójność strategii i działań rozwojowych.

Nieracjonalne gospodarowanie zasobami

Gospodarka

Niska konkurencyjność i innowacyjność polskiej gospodarki

Spółeczeństwo

Malejące zaufanie obywateli do państwa

Niekorzystne zmiany demograficzne

Zagranica

Narastanie kryzysu u znaczących partnerów gospodarczych

uwzględniona także potrzeba oceny działań służących poprawie jakości usług publicznych, jakości stanowionego w Polsce prawa i kontroli jego przestrzegania.

Kolejnym obszarem zidentyfikowanym jako ryzyko horyzontalne jest niska konkurencyjność i innowacyjność gospodarki. Słabe powiązania między środowiskiem naukowym i przemysłem powodują dalekie miejsce Polski wśród krajów UE pod względem sumarycznego indeksu innowacji (SII). Pobudzanie innowacyjności jest zasadniczym warunkiem rozwoju gospodarczego Polski, a także sposobem skracania jej dystansu rozwojowego w stosunku do krajów UE.

Polityka rodzinna pozostawała w 2015 r. jednym ze strategicznych obszarów badań kontrolnych. NIK widzi potrzebę działań państwa wspierających wdrożenie skutecznej polityki prorodzinnej. Zachodzące niekorzystne zmiany demograficzne wpływają na wiele obszarów aktywności państwa, między innymi na gospodarkę, edukację, pracę, zdrowie oraz zabezpieczenie społeczne.

W ramach analizy ryzyka wyodrębniono ryzyko branżowe o największym negatywnym oddziaływaniu na zachowanie stabilności finansowej państwa i w największym stopniu zagrażające dążeniu do osiągnięcia najważniejszych celów określonych w rządowych dokumentach strategicznych.

W 2015 r. podział kontroli planowych według ryzyka horyzontalnego był następujący:

- niska jakość usług publicznych – 56 kontroli,
- brak racjonalizacji wydatków publicznych – 22 kontrole,
- niska konkurencyjność i innowacyjność gospodarki – 11 kontroli,

- brak skutecznych działań na rzecz poprawy jakości stanowionego prawa i jego egzekwowania – 10 kontroli,
- nieskuteczne przeciwdziałanie negatywnym zmianom demograficznym – 3 kontrole.

Innowacją wprowadzoną w 2015 r. w toku prac nad planem pracy na 2016 r. jest rozszerzenie katalogu ryzyka horyzontalnego o ryzyko branżowe (regionalne) dla poszczególnych województw.

Ze szczególną uwagą NIK będzie kontrolować te działania administracji publicznej, które służą zarządzaniu najbardziej istotnymi obszarami ryzyka, zagrażającymi osiągnięciu celów państwa. W celu ukierunkowania w taki sposób działalności Najwyższej Izby Kontroli, w planie pracy na 2016 r. określono zagrożenia w funkcjonowaniu państwa, które stanowią podstawę do określenia obszarów kontroli.

Przy wyodrębnianiu ryzyka horyzontalnego kierowano się zakresem jego oddziaływania na trzy główne obszary działania państwa: władzę publiczną, gospodarkę i społeczeństwo. Zdefiniowano, nieco zmienione w porównaniu z rokiem poprzednim, obszary ryzyka horyzontalnego:

- niska jakość usług publicznych,
- niezrównoważenie finansów publicznych i wydatków publicznych,
- niska konkurencyjność i innowacyjność gospodarki,
- negatywne zmiany społeczno-demograficzne,
- niska jakość stanowionego prawa i niedostateczne jego egzekwowanie;
- wzrost zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa.

W odniesieniu do ryzyka horyzontalnego zostało wyodrębnione ryzyko branżowe,

które najbardziej oddziałuje na zachowanie stabilności finansowej państwa i w największym stopniu może zagrozić osiągnięciu najważniejszych celów określonych w rządowych dokumentach strategicznych. Natomiast obszary ryzyka regionalnego powinny umożliwić projektowanie kontroli o istotnym znaczeniu dla województwa.

Podział kontroli planowych według ryzyka horyzontalnego w planie pracy na 2016 r. jest następujący:

- niska jakość usług publicznych – 56 kontroli,
- niska jakość stanowionego prawa i niedostateczne jego egzekwowanie – 11 kontroli,
- wzrost zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa – 8 kontroli,
- niezrównoważenie finansów publicznych – 6 kontroli,
- niska konkurencyjność i innowacyjność gospodarki – 6 kontroli,
- negatywne zmiany społeczno-demograficzne – 4 kontrole,
- inne ryzyko – 8 kontroli.

Kontrole doraźne

Poza kontrolami planowymi Najwyższa Izba Kontroli w każdym roku przeprowadza kontrole doraźne, które umożliwiają szybkie reagowanie na występujące problemy. W przypadku potrzeby niezwłocznego zbadania aktualnych zagadnień o szczególnym znaczeniu dla funkcjonowania państwa przeprowadzane są kontrole doraźne specjalne. Wiele kontroli planowych poprzedzanych jest tak zwanymi kontrolami

doraźnymi rozpoznawczymi, pozwalającymi na wstępne zbadanie określonych zagadnień i doprecyzowanie zakresu i celów kontroli planowej. Dla sprawdzenia stopnia i prawidłowości realizacji wniosków pokontrolnych przeprowadzane są kontrole sprawdzające. Liczną grupę kontroli doraźnych stanowią kontrole doraźne skargowe, które pozwalają zidentyfikować problemy dotyczące obywateli i ocenić, czy usługi publiczne świadczone są na właściwym poziomie. Mogą być one podjęte w wyniku analizy zasadności skarg i wniosków napływających do NIK zarówno od obywateli, jak również od posłów i senatorów oraz organizacji pozarządowych.

Liczba i kategorie kontroli

Każda z kontroli była klasyfikowana do głównego działu administracji rządowej, funkcji państwa według klasyfikacji COFOG, priorytetu kontroli, kategorii kontroli oraz strategicznego ryzyka określonego przez Zespół ds. Planowania³.

Najwięcej kontroli w 2014 r. zaplanowano w dziale administracji rządowej „zdrowie” (15 kontroli, co stanowi 12%) oraz „środowisko” (13 kontroli, co stanowi 11%).

W obszarach priorytetów przyjętych do planu pracy na 2014 r. (bez kontroli wykonania budżetu państwa) znalazło się 69 kontroli (56,6%), w tym w głównym priorytecie 27 (22,1%), natomiast 53 kontrole (43,4%) były przeprowadzone jako kontrole pozapriorytetowe. W toku każdej kontroli, zwłaszcza w obszarach styku

³ W latach 2015–2016 zasady klasyfikowania kontroli zostały utrzymane, przy czym od 2015 r. zniesiono klasyfikowanie według priorytetu kontroli.

Tabela 1. Liczba i kategorie kontroli

Wyszczególnienie	2014	2015	2016
Liczba kontroli w planie pracy ogółem, w tym:	123	110	100
kontrola wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej za rok poprzedni	1		
kontrola wykonania budżetu państwa za rok poprzedni		1	1
kontrola wykonania założeń polityki pieniężnej za rok poprzedni		1	1
audyt Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych (CERN) ⁴	1	2	2
audyt finansowy Rady Europy		2	2
w tym:			
kontrole koordynowane	85	84	77
kontrole niekoordynowane	37	25	22
Ponadto			
kontrole przechodzące do realizacji z roku poprzedniego	17	22	12
w tym:			
kontrole wykonania zadań	84	70	64
kontrole zgodności	35	34	31
kontrole finansowe	3	5	4

Źródło: Patrz przypis 2.

interesu publicznego i prywatnego, szczególnie zagrożonych korupcją, uwzględniono ryzyko zaistnienia tego zjawiska.

Większość przeprowadzanych przez NIK kontroli planowych ma charakter mieszany, zawiera elementy kontroli zgodności (występujące faktycznie we wszystkich kontrolach), jak i kontroli wykonania zadań.

Przypisanie kategorii oznaczało, że jej elementy dominowały w danej kontroli.

Połowa planowanych do realizacji tematów dotyczyła ryzyka strategicznego „nieefektywnie i nieskutecznie działających instytucji publicznych” (50%), 17 kontroli dotyczyło ryzyka „nieracjonalnego gospodarowania zasobami” (14%) w obszarze

⁴ W 2014 r. po raz pierwszy rozpoczęto kontrolę audytu Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych.

„władza publiczna”, a 13 kontroli ryzyka „malejącego zaufania obywateli do państwa” (10%) w obszarze „społeczeństwo”.

W 2015 r. przewidziano między innymi kontrolę wykonania budżetu państwa w 2014 r. w 102 częściach budżetowych i wybranych jednostkach, których plany finansowe były ujęte w ustawie budżetowej oraz kontrole audytów finansowych Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych za 2014 r. i za 2015 r.⁵, a także audytów finansowych Rady Europy za 2014 r. i 2015 r.⁶.

Najwięcej kontroli w 2015 r. zaplanowano w działach: „administracja publiczna” (19 kontroli, co stanowiło 17% wszystkich kontroli ujętych w planie pracy na 2015 r.), „zdrowie” (14 kontroli, 13% wszystkich kontroli planowych) oraz „transport” (13 kontroli, 12%). Kontrole w wymienionych trzech działach stanowiły 42% wszystkich kontroli ujętych w Planie pracy NIK na 2015 r.

W 2016 r. przeprowadzono między innymi kontrolę wykonania budżetu państwa w 2015 r. w 109 częściach budżetowych i wybranych jednostkach, których plany finansowe są ujęte w ustawie budżetowej oraz przewiduje się przeprowadzenie audytu finansowego CERN za 2015 i 2016 r., audytu finansowego Funduszu Emerytalnego CERN, audytu finansowego Rady Europy za 2015 i 2016 r. oraz audytu wybranych zagadnień organizacyjnych i wykonania zadań w Radzie Europy.

Najwięcej kontroli w 2016 r. zaplanowano w działach: „administracja publiczna”

(14 kontroli, co stanowi 14% wszystkich kontroli ujętych w planie pracy na 2016 r.), „zdrowie” (13 kontroli, 13% wszystkich kontroli planowych), „oświata i wychowanie” (9 kontroli, 9%), „środowisko”, „gospodarka” i „sprawy wewnętrzne” (po 7 kontroli w każdym z działów). Kontrole w wymienionych działach będą stanowiły blisko 57% wszystkich kontroli ujętych w Planie pracy NIK na 2016 rok.

Podsumowanie

1. Plany pracy NIK na lata 2012–2016 były opracowywane przy uwzględnieniu określonych uwarunkowań społeczno-ekonomicznych w rozwoju gospodarczym i społecznym kraju. Stabilność finansowa została uznana za podstawowy czynnik umożliwiający poprawę warunków życia obywateli.

Przy formułowaniu powyższych uwarunkowań można wyodrębnić następującą fazę:

- lata 2012–2013: wskazanie problematyki związanej między innymi z deficytem budżetowym, infrastrukturą, otoczeniem biznesu, edukacją narodową, aktywnością zawodową ludności, demografią, działalnością badawczo-rozwojową i bezpieczeństwem obywateli;
- lata 2014–2015: uwypuklenie w kierunkach kontroli zagadnień dotyczących poprawy warunków życia obywateli oraz efektywnego zarządzania majątkiem publicznym, edukacji narodowej oraz opieki medycznej; pozostałe uwarunkowania były brane pod uwagę

⁵ Audyt finansowy CERN za 2015 r. został przeniesiony do planu pracy na 2016 r.

⁶ Audyt finansowy Rady Europy za 2015 r. został przeniesiony do planu pracy na 2016 r.

w pogłębionej analizie ryzyka (usługi publiczne, innowacyjność gospodarki, zmiany demograficzno-społeczne).

2. W tym samym okresie miały miejsce istotne zmiany dotyczące metodyki opracowywania rocznych planów pracy.

NIK, mając na względzie wykonanie obowiązków konstytucyjnych i ustawowych, dokonywała w tej dziedzinie następujących zmian:

- od 2013 r. przy pracach nad planem na 2014 r. w szerszym stopniu uwzględniono czynniki ryzyka w funkcjonowaniu państwa (ryzyko strategiczne);
- w 2014 r. powołano Zespół ds. Planowania, podzielono proces planowania działalności kontrolnej na etapy, pozostawiając analogicznie jak w latach poprzednich priorytety kontroli;
- w 2014 r. w trakcie prac nad planem pracy na 2015 r. odstąpiono od definiowania priorytetów kontroli, przyjmując założenie, że podstawą do określenia obszarów kontroli powinny być obszary ryzyka horyzontalnego oraz branżowego.
- w 2015 r. przy opracowywaniu planu pracy na 2016 r. dodano ryzyko horyzontalne „wzrost zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa” oraz zalecono

delegaturom NIK zaproponowanie kontroli związanych z regionem, w którym prowadzą działalność kontrolną.

3. W strukturze kontroli według kategorii dominowały kontrole wykonania zadań (od 56% w 2013 r. do 65% w 2016 r.). Kontrole zgodności stanowiły ponad 30% kontroli planowych (od 34% w 2013 r. do 31% w 2016 r.). Pozostałe kontrole były zaliczane do kontroli finansowych (od 7% w 2013 r. do 4% w 2016 r.).

4. Proces planistyczny w NIK jest w dalszym ciągu modyfikowany i usprawniany. Plan pracy na rok 2017 został uchwalony przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli w październiku 2016 r.

Wśród najbardziej istotnych zmian w stosunku do planu na 2016 r. należy wymienić uwzględnianie przy doborze tematów do planu analizy zawartej w dokumencie „Sytuacja społeczno-gospodarcza. Analiza ryzyka” oraz rezygnację z wymogu określania ryzyka branżowego (regionalnego).

JÓZEF MINKOWSKI
Departament Strategii NIK

Słowa kluczowe: roczny plan pracy NIK, proces planistyczny, tematy kontroli, priorytety kontroli, strategiczne ryzyko

Key words: NIK annual work plan, planning process, audit directions, audit priorities, strategic risk