

Trybunał, jaki pamiętam. Trybunał, jaki widzę¹

JACEK UCZKIEWICZ

Wstęp

Moje doświadczenie związane z funkcjonowaniem najwyższych organów kontroli (NOK) jest dosyć szerokie. Jako poseł na sejm w latach 1993–1995 uzyskałem praktykę legislacyjną, kiedy to byłem przewodniczącym podkomisji przygotowującej nową ustawę o Najwyższej Izbie Kontroli i posłem sprawozdawcą tej ustawy. Przez sześć lat byłem wiceprezesem Najwyższej Izby Kontroli, odpowiedzialnym za audyt w takich dziedzinach, jak gospodarka, prywatyzacja, administracja publiczna, informatyzacja. Reprezentowałem NIK w stałym Komitecie INTOSAI ds. Elektronicznego Przetwarzania Danych (Electronic Data Performance Committee) i w roboczej grupie INTOSAI ds. audytu prywatyzacji. W kierownictwie NIK odpowiadałem również za współpracę z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym (ETO)

i za implementację przez NIK międzynarodowych standardów audytu w ramach procesu akcesji Polski do Unii Europejskiej. Ukoronowaniem mojej audytorskiej kariery było pełnienie funkcji członka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Bardzo cenny był dla mnie również okres, w którym jako wiceminister finansów regularnie poddawany byłem skrupulatnym audytom i kontrolom NIK.

Przywołuję moje doświadczenie, gdyż upoważnia mnie ono do sformułowania następującej tezy:

Pokaż mi najwyższy organ kontrolny twojego kraju, a powiem ci jak silne i sprawne jest twoje państwo.

Nietrudno dostrzec, że korelacja pomiędzy sprawnością państwa a ustrojem, pozycją, profesjonalizmem i efektywnością jego najwyższego organu kontrolnego jest bardzo silna. Odnosi się to

¹ Z okazji 35-lecia istnienia Europejski Trybunał Obrachunkowy opublikował broszurę, w której znalazły się refleksje byłych prezesów ETO oraz kilku byłych członków. Wśród autorów jest Jacek Uczkiewicz – pierwszy polski członek Trybunału. W tym numerze publikujemy tłumaczenie jego artykułu na język polski oraz przedruk w języku oryginału na s. 48-52 [przyj. red.].

również do Europejskiego Trybunału Obrachunkowego i Unii Europejskiej. Warto przy tym zwrócić uwagę, że wpływ samego Trybunału na każdą z tych trzech dziedzin jest mniej lub bardziej ograniczony. Stosunkowo najwięcej Trybunał może zrobić w zakresie stałego podnoszenia profesjonalizmu swoich działań, chociaż i tutaj mocno jest limitowany polityką budżetową i kadrową Unii. Skuteczność Trybunału w dalszym poprawianiu zarządzania finansowego i wykonywaniu zadań w Unii Europejskiej jest, moim zdaniem, niewielka. Najwyższy profesjonalizm audytorów oraz stosowanie najlepszych międzynarodowych standardów na niewiele się zdadzą, gdy nie będzie dostatecznie silnej woli ze strony Parlamentu Europejskiego do egzekwowania od Komisji wdrażania rekomendacji ETO. Sytuację pogarsza ponadto brak efektywnej współpracy audytorskiej Trybunału z NOK krajów członkowskich. Porażka pilotażowej wspólnej kontroli budżetowej w 2010 r. jest tego niezbitym dowodem. A przecież to w tych krajach realizowanych jest najwięcej unijnych projektów i wydawanych jest najwięcej unijnych środków. Trybunał nie jest też kompetentny do kontrolowania krajów członkowskich, a więc i do kierowania do nich stosownych wniosków i rekomendacji. Możliwość wpływania przez Trybunał na jego pozycję ustrojową jest już zupełnie śladowa. Wystarczy przytoczyć tu historię wprowadzenia ETO do grona instytucji tworzących „ramy instytucjonalne” Unii (traktat z Maastricht), a następnie prób wprowadzenia Trybunału z tego grona (Konstytucja Unii Europejskiej). Aktywność Trybunału jako instytucji była przy tym w obydwu kluczowych okresach, to jest

przygotowywania projektu Konstytucji oraz przygotowywania Traktatu z Lizbony – zerowa. Prawdopodobnie tylko dzięki indywidualnym zabiegom członków Trybunału, w ostatniej chwili przed podpisaniem Traktatu z Lizbony, bazującego do tego momentu na zapisach Konstytucji, włączono z powrotem ETO w ramy instytucjonalne Unii Europejskiej. Powyższe prowadzi do sformułowania ciekawej antynomii. Z jednej strony, najwyższy organ kontrolny powinien być w swoich audytorskich działaniach całkowicie apolityczny, wolny od politycznych wpływów. Z drugiej zaś, o jego skuteczności decydują w istocie ciała *stricte* polityczne.

Główne źródła wzrostu efektywności i użyteczności Trybunału leżą poza Luksemburgiem.

Rozwiązanie tej antynomii tkwi w świadomości klasy politycznej, a zwłaszcza jej liderów. To właśnie czołowi politycy w państwie (Unii Europejskiej) powinni dostrzegać korzyści dla państwa i społeczeństwa, jakie może dać profesjonalny, bezstronny audytor. Niestety, w okresie mojej kadencji nie zapadła mi w pamięć żadna debata polityków odpowiedzialnych za Unię Europejską o potrzebie i kierunkach umacniania Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Zamiar usunięcia ETO z ram instytucjonalnych Unii w Konstytucji Unii Europejskiej może świadczyć o tendencjach wręcz przeciwnych.

Trybunał jaki pamiętam

Moje trzy najważniejsze wrażenia, jakie odniosłem po rozpoczęciu pracy w Trybunale są następujące.

Po pierwsze, Trybunał ukazał mi się jako instytucja podobna do wieży z kości słoniowej – jako rodzaj stowarzyszenia intelektualistów, którzy debatują o wielkich i ważnych sprawach – ale raczej niezabiegająca o kontakty ze światem zewnętrznym i nieciesząca się zbyt dużym zainteresowaniem otoczenia.

Po drugie, ogromne wrażenie zrobił na mnie profesjonalizm audytorów, ich wiedza, rzetelność, a także wysoki poziom administracji Trybunału.

Po trzecie, nie sposób było nie dostrzec powszechnego oczekiwania, wręcz nadziei pracowników ETO na zmiany i głębokie reformy w jego funkcjonowaniu, związane z istotnym rozszerzeniem w 2004 r. jego składu.

W istocie lata 2004–2010 były latami intensywnych i wielokierunkowych prac nad reformami ETO i doskonaleniem jego pracy. Zaangażowanie w te działania, oprócz oczywiście podstawowej pracy audytorskiej, były i są źródłem mojej satysfakcji. Warto więc przytoczyć najważniejsze z osiągnięć Trybunału w tym okresie. Zaliczyć do nich należy wypracowanie jego misji, wizji i podstawowych wartości, w tym odwołanie się do roli Trybunału jako strażnika interesów ekonomicznych obywateli Unii Europejskiej. Zweryfikowano zasady polityki audytu i jego standardy. Trybunał dokonał olbrzymiego wysiłku, udoskonalając metodykę kontroli finansowej (DAS), a także rozpoczynając prace nad metodyką kontroli wykonania zadań. Nastąpił przełom w sposobach

kontaktowania się Trybunału z mediami – ustalono stosowną politykę i zasady, udoskonalono edytorską stronę publikowanych dokumentów, zwłaszcza sprawozdania rocznego i sprawozdania rocznego z działalności Trybunału (*Annual Activity Report*). Opracowano politykę gospodarowania zasobami kadrowymi z wieloma innowacyjnymi rozwiązaniami, jak na przykład regularne badanie stopnia satysfakcji pracowników z pracy w Trybunale. Trybunał uchwalił pierwszą w swojej historii strategię rozwoju informatycznego – co stanowiło odpowiedź na szanse i wyzwania rewolucji informatycznej. Wdrożono system wewnętrznej oceny funkcjonowania instytucji, opierający się na kluczowych wskaźnikach działania (*key performance indicators*). Wypracowano nowe zasady monitorowania długookresowych efektów rekomendacji ETO (*follow-up procedure*). To tylko skrócona lista kamieni milowych, jakie postawiono na drodze rozwoju Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w latach 2004–2010. Płynie stąd bardzo ważny, moim zdaniem, wniosek.

Chociaż „still exists room for further improvements”², wewnętrzne działania reformujące Trybunał powoli osiągnęły punkt nasycenia.

Oczywiście można i trzeba kontynuować takie działania, ale istotnej zmiany pozycji i skuteczności Trybunału nie da się osiągnąć na *rue de Gasperi*³. Niezbędna

² Formuła w języku angielskim jest powszechnie stosowana przez Trybunał przy ocenach badanych jednostek, w tłumaczeniu na język polski brzmi: „wciąż jeszcze można coś ulepszyć” [przyp.red.].

³ Nazwa ulicy w Luksemburgu, przy której znajduje się siedziba Trybunału Obrachunkowego [przyp. red.].

do tego jest polityczna wola i współdziałanie Rady i Parlamentu Europejskiego.

Trybunał, jakim go widzę w przyszłości

1. Najważniejsze, moim zdaniem, wyzwanie stojące przed Trybunałem ujawniła spektakularna porażka misji grupy roboczej Josefa Bonnicio⁴, której, wbrew wyjściowym założeniom, nie udało się wypracować wspólnych dla Trybunału i NOK krajów członkowskich Unii Europejskiej standardów kontroli wykonania unijnego budżetu. W związku z tym jedynym wyjściem jest znalezienie politycznego rozwiązania.

Należy żądać i oczekiwać od politycznego kierownictwa Unii Europejskiej przełamania impasu w tej sprawie, który skutecznie blokuje postęp w rzetelnej kontroli finansowej Unii.

Trzeba dążyć do tego, aby w kontrolę wykonania budżetu Komisji zaangażowane były NOK wszystkich państw członkowskich, stosujące jednolitą metodykę, których praca będzie koordynowana przez ETO. Trybunał powinien przy tym uzyskać prawo kontroli instytucji państw członkowskich odpowiedzialnych za zarządzanie unijnymi finansami.

2. Kolejną ważną sprawą wymagającą radykalnej zmiany jest zasada współpracy Trybunału z Parlamentem. Sytuacja, w której tylko jedna komisja Parlamentu (COCOBU⁵) jest partnerem dla

Trybunału, jest wysoce szkodliwa dla Unii. Jest to model bardzo przestarzały, mający poważne „zasługi” w kreowaniu obrazu ETO jako wieży z kości słoniowej.

Efektywność Trybunału to w istocie efektywność Parlamentu Europejskiego. Dlatego Trybunał powinien na bieżąco współpracować ze wszystkimi branżowymi komisjami Parlamentu, właściwymi w zakresie konkretnego audytu.

Zadania COCOBU w Parlamencie powinny zostać znacząco zmodyfikowane. Komisja nie może odgrywać roli swoistej „zapory ogniowej” (*firewall*) pomiędzy Parlamentem a Trybunałem. Współpraca z komisjami branżowymi byłaby pożyteczna również dla Trybunału, który lepiej mógłby planować audyty specjalne, zwłaszcza w ramach kontroli wykonania zadań.

3. Jednym z ważniejszych problemów metodologicznych jest akceptowalny poziom nieprawidłowości. Trybunał ustalił ten poziom na 2% dla wszystkich badanych obszarów. Nie można jednak odmówić racji tym, którzy uznają, że akceptowalny poziom nieprawidłowości powinien być zróżnicowany, zwłaszcza w odniesieniu do takich obszarów, jak badania naukowe czy kultura. To niebezpieczna droga, która może doprowadzić do rozmywania znaczenia opinii i rekomendacji Trybunału. Można na nią wstąpić pod dwoma, moim zdaniem, warunkami. Po pierwsze, że to ETO określi zróżnicowane

⁴ Josef Bonnici, członek ETO, przewodniczył grupie roboczej Komitetu Kontaktowego ds. Wspólnej metodologii kontroli środków unijnych [przyp. red.]

⁵ Komisja Kontroli Budżetu Unii Europejskiej [przyp. red.]

poziomy zaufania, po drugie – że komisje Parlamentu Europejskiego będą należycie przeprowadzały kontrolę funkcjonowania Komisji Europejskiej. Zróżnicowanie poziomów zaufania nie może być odczytane jako przyzwolenie na obniżenie poziomu dyscypliny finansowej.

4. Jednym z problemów, z którym nie poradziliśmy sobie w latach 2004–2010, była racjonalizacja procedury kontradyktoryjnej. Ma to istotne znaczenie nie tylko dla sprawności całego procesu audytu, ale również dla ustanowienia zdrowych relacji pomiędzy audytorem a instytucją audytowaną. Życzę kolegom – członkom Trybunału, aby regulując tę kwestię, nigdy nie spotkali się z argumentem: „Jak to, przecież od nich (od Komisji) zależy nasz budżet!”

5. W dyskusjach o ETO często podnoszona jest kwestia liczby jego członków; o wiele częściej, niż sprawa stosowania rekomendacji Trybunału. Według mnie, zgodnie z literą Traktatu o Unii Europejskiej:

Europejski Trybunał Obrachunkowy to 28 członków wybranych przez Parlament i Radę, wspieranych w swoich działaniach przez całą instytucję.

Rzecz ciekawa, że pomimo jednoznacznych w tej sprawie postanowień traktatu, nie wszyscy członkowie ETO podzielali mój punkt widzenia. Jeżeli Europejski Trybunał Obrachunkowy nie wypracuje wspólnego stanowiska, zawsze będzie powracała kwestia liczby jego członków,

choćby jako temat zastępczy dla debaty o stosowaniu rekomendacji zewnętrznego audytora Unii. Liczba 28 członków upoważnia też do tego, aby odstąpić od tradycyjnej formuły ustalania opinii przez konsensus i jako zasadę regulaminową przyjąć metodę głosowania. Będzie to miało sens jednak tylko wtedy, gdy Trybunał będzie forum merytorycznej, profesjonalnej debaty audytorów, a nie polityków. Z tego punktu widzenia warto rozważyć zmiany w systemie kreowania członków Trybunału, aby mogli nimi zostać wyłącznie Ci, którzy mają doświadczenie w zarządzaniu najwyższymi organami kontrolnymi państw członkowskich lub komercyjnymi firmami audytorskimi. Z tego punktu widzenia rola krajowych NOK w nominowaniu kandydatów na członków ETO powinna być znacznie większa i sformalizowana.

Europejski Trybunał Obrachunkowy jest instytucją audytorską unikatową w świecie – tak jak unikatowa i niepowtarzalna jest Unia Europejska. Wypełnianie misji Trybunału nie jest tylko jego wewnętrznym wyzwaniem. Życzyć należy wszystkim obywatelom Unii, aby mógł to czynić jak najlepiej⁶.

Maj, 2013 r.

dr JACEK UCZKIEWICZ
członek Europejskiego Trybunału
Obrachunkowego w latach 2004–2010,
wiceprezes NIK od 2013 r.

⁶ W dniu 4 lutego 2014 r. Parlament Europejski przyjął Rezolucję w sprawie przyszłej roli Trybunału Obrachunkowego, (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2014-0014&language=PL>) w wielu miejscach zbieżną z тезami J.Uczkiewicza [przyp. red.]