

# Kontrola i audyt

Wykład dla studentów Uniwersytetu Jagiellońskiego

## Rola NIK w usprawnianiu funkcjonowania państwa

Najwyższa Izba Kontroli bada i ocenia prawidłowość procesu planowania zadań publicznych oraz sprawowania kontroli przez powołane do tego instytucje publiczne. Sprawdza między innymi, czy przy konstruowaniu planu wykorzystano właściwe dane, czy dokonywano korekty celów określonych w planach zgodnie z wymaganiami stawianymi przez zmieniające się uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne. Znaczenie NIK dla działania państwa należy zatem rozpatrywać przez pryzmat funkcji zarządzania: planowania, organizowania, motywowania i kontrolowania, jak również przez pryzmat sprawności.

**KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**  
**PREZES NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**

**Szanowni Państwo!**

Z ogromną radością przyjąłem zaproszenie władz Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie do wygłoszenia wykładu

na Wydziale Zarządzania i Komunikacji Społecznej. Wydział ten corocznie kształci kilka tysięcy studentów w zakresie zarządzania, polityki społecznej, ekonomii, dziennikarstwa i komunikacji społecznej oraz psychologii i uzyskał, uchwałą Prezydium Polskiej Komisji

Fot. Dominik Zimny, NIK



Akredytacyjnej<sup>1</sup>, ocenę wyróżniającą w obszarze nauk humanistycznych. Wiem, że w ramach zajęć dydaktycznych studenci mają okazję studiować problematykę kontroli i audytu. Kształcą się zatem w Krakowie przyszli kontrolerzy.

Przybyłem na najstarszy w Polsce i jeden z najstarszych w Europie uniwersytet, który w 2014 r. świętuje swoje 650-lecie.

Warto nieustannie przypominać, zwłaszcza studentom, że gdy w 1364 r. król Kazimierz Wielki uzyskał po latach starań zgodę papieża na założenie uniwersytetu w Krakowie, stał się on drugim, po powstałym w 1348 r. w Pradze, uniwersytetem w środkowej Europie.

Od samego początku swojego istnienia krakowscy naukowcy wnosili istotny wkład w wyjaśnianie różnorodnych zjawisk. To tu w latach 1491–1495 studiował Mikołaj Kopernik, a rektor uniwersytetu, Stanisław ze Skarbmierza<sup>2</sup> sformułował teorię wojny sprawiedliwej (*De bello iusto*) i do dziś zaliczany jest do grona twórców międzynarodowego prawa publicznego. Był on także zwolennikiem, sięgającej starożytnej Grecji, koncepcji państwa-organizmu<sup>3</sup> (*corpus regni*), którego funkcjonowanie uzależnione było od prawidłowej współpracy poszczególnych jego elementów.

Przytoczyłem poglądy Stanisława ze Skarbmierza, nawiązujące nieprzypadkowo

<sup>1</sup> Uchwała Prezydium Polskiej Komisji Akredytacyjnej nr 314 z 6.06.2013 r. Ocena wyróżniająca w zakresie: strategii rozwoju, wewnętrznego systemu zapewnienia jakości kształcenia, zasobów kadrowych, materialnych i finansowych oraz wewnętrznych przepisów normujących proces zapewnienia jakości kształcenia.

<sup>2</sup> Zmarły w 1431 r.

<sup>3</sup> Platon, Arystoteles.

do Cyserona, Seneki i średniowiecznego myśliciela Jana z Salisbury<sup>4</sup>. Państwo to makrostruktura, to organizacja, którą znany polski prakseolog Tadeusz Kotarbiński definiował jako pewien rodzaj całości, której wszystkie składniki współprzyczyniają się do powodzenia całości<sup>5</sup>. Organizacja to także system, na co zwracali uwagę między innymi Ludwigo von Bertalanffy, Fremont Kast, James Erwin Rosenzweig czy polscy teoretycy zarządzania Jan Lichtarski i Andrzej Koźmiński<sup>6</sup>.

### Szanowni Państwo!

Zanim przejdę do wykładu przypomnę, że Najwyższa Izba Kontroli w lutym 2014 r. obchodziła rocznicę swego powołania – dziewięćdziesiątą piątą. Najwyższa Izba Kontroli Państwa została utworzona 7 lutego 1919 r., a zatem zaledwie kilka miesięcy po odzyskaniu niepodległości, dekretem Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego. Tradycje polskiej kontroli państwowej sięgają oczywiście głębiej – roku 1591, kiedy to utworzono Trybunał Skarbowy, sprawujący jurysdykcję nad skarbowością popoliczną<sup>7</sup>.

Pozycję ustrojową, zadania i zakres kompetencji kontrolnych współczesnej NIK określa ustawa zasadnicza z 2 kwietnia 1997 r. i ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli.

Najwyższa Izba Kontroli jest naczelnym organem kontroli państwa, podległym Sejmowi, działającym na zasadzie kolegialności. Jak stanowi art. 203 Konstytucji RP, kontroluje działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. NIK może kontrolować działalność organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności i rzetelności. Może również kontrolować pod względem legalności i gospodarności działalność innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa.

Wyniki naszej pracy są prezentowane opinii publicznej, decydującym, a nasze podstawowe obowiązki wobec Sejmu określa art. 204 Konstytucji RP. Najwyższa Izba Kontroli przedkłada Sejmowi: 1) analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej; 2) opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów; 3) informacje o wynikach kontroli, wnioski i wystąpienia, określone w ustawie o NIK.

<sup>4</sup> W XII-wiecznym dziele *Policraticus sive de nugis curialium*.

<sup>5</sup> T. Kotarbiński: *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum, Wrocław – Warszawa 1975, s. 74; Z. Dobrowolski: *Organizacja i zarządzanie. Zarys problematyki i metod*, PWSZ, Sulechów 2008, s. 11.

<sup>6</sup> A. K. Koźmiński, W. Piotrowski (red.): *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2001, s. 703. W podejściu systemowym organizacja to zespół wzajemnie powiązanych elementów funkcjonujących jako całość, w którym nakłady w procesach transformacji przekształcają się w wyniki. Te z kolei w następstwie sprzężenia zwrotnego oddziałują na nakłady.

<sup>7</sup> Zob. < <http://www.nik.gov.pl/o-nik/historia-nik/tradycje-kontroli-panstwowej.html>>; dostęp: 14.09.2014 r.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli przedstawia Sejmowi coroczne sprawozdanie ze swojej działalności.

Organizację wewnętrzną Najwyższej Izby Kontroli regulują dwa dokumenty: statut nadany zarządzeniem Marszałka Sejmu oraz zarządzenie Prezesa NIK z 29 sierpnia 2011 r. wraz z późniejszymi zmianami. Drugi dokument, oprócz szczegółowej organizacji wewnętrznej Izby, określa właściwości poszczególnych departamentów, delegatur NIK i biur.

### Szanowni Państwo!

Rolę Najwyższej Izby Kontroli w usprawnianiu funkcjonowania państwa można rozpatrywać z perspektywy nauk o zarządzaniu. Jest to uzasadnione, gdyż kontrolowanie stanowi przedmiot zainteresowania tej dyscypliny naukowej, jako jedna z klasycznych – według Henriego Fayola – funkcji zarządzania<sup>8</sup>. Kontrolowanie stanowi etap nieodłączny cyklu działania zorganizowanego. Dostrzegł to nie tylko Henri Louis Le Chatelier, lecz także polski uczoney Karol Adamiecki<sup>9</sup>.

Najwyższa Izba Kontroli bada i ocenia prawidłowość procesu planowania zadań publicznych. Sprawdzamy między innymi, czy przy konstruowaniu planu wykorzystano właściwe dane, czy dokonywano korekty celów określonych w planach

zgodnie z wymaganiami stawianymi przez zmieniające się uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne. Analizujemy poziom zorganizowania instytucji, co pozwala na wprowadzanie niezbędnych korekt w podziale zadań, uprawnień i odpowiedzialności między poszczególne składowe instytucji, a także między organizacjami. Diagnozujemy poziom oddziaływania czynników mających zapewnić zgodność zachowań z oczekiwaniami. W ten sposób funkcja kontrolowania powiązana jest z funkcją motywowania. Badamy i oceniamy prawidłowość sprawowania kontroli przez powołane do tego instytucje publiczne<sup>10</sup>.

Znaczenie NIK dla działania państwa należy zatem rozpatrywać przez pryzmat funkcji zarządzania: planowania, organizowania, motywowania i kontrolowania, jak również przez pryzmat sprawności, którą polski prakseolog Tadeusz Kotarbiński zdefiniował jako ogół walorów praktycznych działania, czyli ocenianych pozytywnie jego cech. Walorami tej sprawności, według Tadeusza Kotarbińskiego, Jana Zieleniewskiego, Tadeusza Pszczołowskiego czy Witolda Kieżuna – doktora *honoris causa* Uniwersytetu Jagiellońskiego, są między innymi: preparacja, skuteczność, efektywność, racjonalność, dokładność, prostota, przejrzystość<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Z. Dobrowolski: *Organizacja i zarządzanie. Zarys problematyki i metod*, op. cit., s. 29.

<sup>9</sup> H. Le Chatelier: *Filozofia systemu Taylora*, Instytut Naukowej Organizacji, Warszawa 1926, s. 82; T. Pszczołowski: *Zasady sprawnego działania. Wstęp do prakseologii*, wyd. V, Warszawa 1976, s. 113; K. Adamiecki: *O nauce organizacji*, PWN, Warszawa 1970, s. 231; J. Zieleniewski: *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, wyd. VI, Warszawa 1978, s. 325; Z. Dobrowolski: *Organizacja i zarządzanie. Zarys problematyki i metod*, op. cit., s. 237-238.

<sup>10</sup> Z. Dobrowolski, jw., s. 238-239.

<sup>11</sup> Z. Dobrowolski, jw., s. 26.

Kryteria kontroli NIK, według których oceniamy realizację zadań finansowanych ze środków publicznych: legalność, rzetelność, celowość, a także gospodarność – to w istocie walory sprawności. Dlatego też mowa jest dzisiaj o roli NIK w usprawnianiu zarządzania organizacjami publicznymi, a *sensu largo* – w usprawnianiu funkcjonowania państwa. Rolę tę można zatem rozpatrywać także przez pryzmat funkcji NIK: kontrolnej, informacyjnej oraz innych, na przykład: prewencyjnej, doradczej, koordynacyjnej.

### Szanowni Państwo!

Przytoczę kilka przykładów<sup>12</sup>. W 2013 r. Najwyższa Izba Kontroli zakończyła postępowania kontrolne prowadzone w ramach 206 kontroli planowych i 108 innych kontroli, których przedmiotem była analiza obszarów kluczowych dla funkcjonowania państwa i istotnych dla obywateli. Ogółem skontrolowano 2556 podmiotów<sup>13</sup>. W okresie 9 miesięcy 2014 r.<sup>14</sup> Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała 1639 podmiotów. Realizujemy 128 kontroli planowych i 141 kontroli doraźnych, a przed nami jeszcze tematy pozostałych kontroli zaplanowanych na 2014 r., które wkrótce zostaną podjęte.

Tematy kontroli oczywiście nie były i nie są przypadkowe. Podczas projektowania zakresu tematycznego i podmiotowego każdej kontroli NIK bierzemy pod

uwagę wyniki analizy ryzyka wystąpienia nieprawidłowości i ich skutki. Taka analiza oparta jest zarówno na doświadczeniach kontrolnych NIK, jak i na analizie zewnętrznych sygnałów dotyczących nieprawidłowości w funkcjonowaniu administracji publicznej, niedoskonałości lub braku rozwiązań systemowych. Pod uwagę brane są także czynniki makroekonomiczne wpływające na jakość życia obywateli i funkcjonowanie państwa.

Analiza ryzyka przeprowadzana jest nie tylko na podstawie krajowych dokumentów strategicznych, wydawnictw statystycznych, informacji pozyskiwanych od tysięcy obywateli, ale także na podstawie raportów zagranicznych na temat sytuacji w Polsce (OECD, Banku Światowego, Rady Unii Europejskiej, Międzynarodowego Funduszu Walutowego)<sup>15</sup>.

Za ryzyko zagrażające osiągnięciu celów określonych w „Strategii rozwoju kraju 2020”, przyjętej przez Radę Ministrów 25 września 2012 r. uznaliśmy: 1) niską jakość usług publicznych; 2) brak racjonalizacji wydatków publicznych; 3) niską konkurencyjność i innowacyjność gospodarki; 4) nieskuteczne przeciwdziałanie negatywnym zmianom społeczno-demograficznym; 5) brak skutecznych działań na rzecz poprawy jakości stanowionego prawa i jego egzekwowania<sup>16</sup>.

Jednym z rozwiązań wspierających planowanie kontroli są panele ekspertów,

<sup>12</sup> Wykład wygłoszony jesienią 2014 r. – wszystkie dane liczbowe dotyczą 2013 r.

<sup>13</sup> *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2013 roku*, NIK, Warszawa 2014, s. 42.

<sup>14</sup> Według stanu na 18.09.2014 r.

<sup>15</sup> *Plan pracy Najwyższej Izby Kontroli na 2014 rok*, NIK, Warszawa 2013, s. 6.

<sup>16</sup> *Założenia techniczno-organizacyjne do planu pracy Najwyższej Izby Kontroli na rok 2015*, NIK, Warszawa 2014, s. 2.

organizowane przez NIK, w których uczestniczą nie tylko praktycy życia publicznego, ale także przedstawiciele świata nauki. Na przykład, w 2013 r. NIK zorganizowała 19 spotkań panelowych z udziałem naukowców, przedstawicieli administracji publicznej, organizacji pozarządowych i innych instytucji<sup>17</sup>.

Planowanie kontroli, w tym z udziałem ekspertów zewnętrznych, służy precyzyjnemu ustaleniu tych obszarów, w których państwo nie działa dostatecznie dobrze, a skutki nieprawidłowości są uciążliwe dla społeczeństwa. Dzięki lepszemu typowaniu kontroli, Najwyższa Izba Kontroli optymalizuje wykorzystanie swoich zasobów, co służy osiągnięciu sprawności działania, zgodnie z zaleceniami wymienionych przeze mnie wcześniej polskich prakseologów.

### Szanowni Państwo!

Jak już wspomniałem, w 2013 r. Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała ogółem działalność 2556 podmiotów. Z uwagi na liczbę i zakres tematyczny kontroli nie sposób w ciągu kilkudziesięciminutowego wykładu przybliżyć wyniki wszystkich kontroli. Siłą rzeczy skupię Państwa uwagę na najważniejszych kontrolach.

W aktualnej sytuacji sektora finansów publicznych oraz wobec turbulentnych zmian w otoczeniu, coraz mniej

poddających się predykcji i kreujących zagrożenie destabilizacji polskiej gospodarki, zachowanie stabilności finansowej państwa jest warunkiem *sine qua non* podejmowania jakichkolwiek działań rozwojowych. Zaczę zatem od podsumowania wyników kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli, po wnikliwej analizie tysięcy dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych, a także analizie efektów podjętych działań, pozytywnie oceniła wykonanie ustawy budżetowej w 2013 r. Jednak w niektórych obszarach sformułowaliśmy krytyczne spostrzeżenia. Zwróciliśmy na przykład uwagę na konieczność poprawy jakości planowania budżetowego<sup>18</sup>. Analizując stan finansów publicznych, wskazaliśmy między innymi na potrzebę uproszczenia i uodpornienia na oszustwa polskiego systemu podatkowego. Organy kontroli skarbowej oraz organy podatkowe nie przeciwdziałały skutecznie oszustwom podatkowym w podatku od towarów i usług (VAT). Rosły kwoty stwierdzanych w trakcie kontroli uszczupień w podatku VAT i jednocześnie niski był poziom odzyskiwanych przez Skarb Państwa kwot z wydanych decyzji pokontrolnych<sup>19</sup>.

Biorąc pod uwagę wyniki kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wносиła między

<sup>17</sup> Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2013 roku, NIK, Warszawa 2014, s. 42.

<sup>18</sup> Jw., s. 65.

<sup>19</sup> Jw., s. 65 i 75. Na przykład, kwoty uszczupień w VAT w 2011 r. to ok. 2,5 mld zł (2565,6 mln zł), a w 2012 r. już ponad 4 mld zł (4025,5 mln zł), podczas gdy w I półroczu 2013 r. wyniosły ok. 3,1 mld zł (3167,5 mln zł). Wyniki kontroli NIK przeprowadzonych w pięciu urzędach kontroli skarbowej wykazały, że w 2011 r. dla Skarbu Państwa odzyskano 22,7% kwoty zaniżeń VAT, w 2012 r. 8,8%, a w I półroczu 2013 r. 4,8%. Zob. Informacja o wynikach kontroli. Zwalczanie oszustw w podatku od towarów i usług, NIK, Warszawa 2014, s. 8.

innymi o szybsze wprowadzanie rozwiązań ułatwiających zwalczanie oszustw w VAT, które sprawdziły się w innych krajach<sup>20</sup>. Skala ujawnionych nieprawidłowości skłoniła Ministra Finansów do przygotowania zmian w ustawie o podatku od towarów i usług oraz ordynacji podatkowej. Nowe przepisy zostały wprowadzone od 1 października 2013 roku<sup>21</sup>.

Zagadnienie bezpieczeństwa energetycznego państwa, zwłaszcza w związku z naszym wysokim uzależnieniem od dostaw surowców z Rosji (w szczególności gazu ziemnego i ropy naftowej), ma kluczowe znaczenie dla gospodarki i obywateli. Dlatego też NIK z ogromną uwagą bada różne aspekty bezpieczeństwa energetycznego, traktując je priorytetowo.

Podstawowym nośnikiem energii elektrycznej w Polsce pozostaje węgiel kamienny. Mając na względzie strategiczne znaczenie tego surowca dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego naszego kraju obecnie, a także w przyszłości, Najwyższa Izba Kontroli objęła badaniami bezpieczeństwo zaopatrzenia Polski w węgiel kamienny (ze złóż krajowych). Ustaliliśmy, że nie ma istotnych zagrożeń dla fizycznego bezpieczeństwa zaopatrzenia gospodarki w węgiel kamienny ze złóż krajowych w perspektywie do 2035 roku<sup>22</sup>.

Przedmiotem naszego zainteresowania była także problematyka poszukiwania,

wydobywania i zagospodarowania gazu ze złóż łupkowych. Zwróciliśmy uwagę między innymi na potrzebę wzmocnienia nadzoru nad przestrzeganiem przez przedsiębiorców warunków koncesyjnych<sup>23</sup>.

Ważnym elementem zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, zwłaszcza w odniesieniu do wymagań Unii Europejskiej, jest rozwój odnawialnych źródeł energii (OZE), to jest wykorzystujących energię wiatru, promieniowania słonecznego, energię geotermalną, fal, prądów i pływów morskich, spadku rzek oraz energię pozyskiwaną z biomasy. Analizując rozwój i wykorzystanie odnawialnych źródeł energii, Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie kierunek podejmowanych działań służących wspieraniu rozwoju i wykorzystania OZE<sup>24</sup>. Ustaliliśmy jednak, że powstawaniu lądowych elektrowni wiatrowych towarzyszyło wiele poważnych nieprawidłowości. Na przykład, większość inwestorów otrzymała zgodę na lokalizację elektrowni w zamian za przekazane darowizny. Zdarzało się też, że władze gmin decydowały o lokalizacji farm wiatrowych, ignorując społeczne sprzeciwy. Z tych właśnie powodów proces powstawania farm wiatrowych w Polsce przebiegał w wielu wypadkach w warunkach zagrożenia konfliktem interesów<sup>25</sup>.

Uwzględniając wyniki kontroli, NIK sformułowała nie tylko szereg wniosków

<sup>20</sup> Informacja o wynikach kontroli. Zwalczanie oszustw..., jw., s. 11.

<sup>21</sup> Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2013 roku, op. cit., s. 65.

<sup>22</sup> Ocena ta oparta jest na szacunku udostępnionych zasobów węgla i prognoz jego wydobywania.

<sup>23</sup> Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2013 roku, op. cit., s. 107-108.

<sup>24</sup> Jw., s. 109.

<sup>25</sup> <<http://portal.nik.gov.pl/infonik/negatywna-ocena-procesu-powstawania-elektrowni-wiatrowych-w-polsce.html>>; dostęp: 18.09. 2014 r.

skierowanych do adresatów wystąpień po-kontrolnych, między innymi dotyczących skutecznego ograniczenia możliwości lokalizowania elektrowni wiatrowych na obszarach przyrodniczo chronionych, ale także wносиła o podjęcie licznych inicjatyw legislacyjnych. Na przykład, pod adresem Prezesa Rady Ministrów – o podjęcie inicjatywy legislacyjnej w zakresie nowelizacji art. 55 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, przez wprowadzenie wymogu uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie elektrowni wiatrowej przed przystąpieniem do jej użytkowania, czy też określenia dopuszczalnej odległości lokalizacji farm wiatrowych od siedlisk i zabudowań ludzkich. Pod adresem Ministra Środowiska – o podjęcie inicjatywy legislacyjnej w zakresie określenia metodyki oceny poziomu hałasu emitowanego przez elektrownie wiatrowe w czasie ich optymalnej eksploatacji<sup>26</sup>.

Transport jest strategiczną dziedziną – wpływa na komfort życia społeczności i warunkuje rozwój gospodarczy regionów. Najwyższa Izba Kontroli poświęca szczególną uwagę problematyce transportu w Polsce. Kontrole w tym zakresie są przeprowadzane z wielu perspektyw: infrastrukturalnej, finansowej, bezpieczeństwa, prawidłowości wydawanych koncesji i pozwoleń<sup>27</sup>. Negatywnie oceniliśmy między innymi działalność skontrolowanych podmiotów odpowiedzialnych za

zapewnienie skutecznego funkcjonowania systemu bezpieczeństwa ruchu kolejowego w Polsce, a waga i zakres stwierdzonych nieprawidłowości w obszarze bezpieczeństwa ruchu kolejowego stanowiły, naszym zdaniem, wystarczającą podstawę do podjęcia – niezależnie od realizacji wniosków sformułowanych w wystąpieniach pokontrolnych – działań systemowych, głównie przez wprowadzenie zmian w aktualnie obowiązujących przepisach prawa. W związku z powyższym dostrzegliśmy potrzebę sfinalizowania przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej prac nad przygotowaniem nowej ustawy o czasie pracy maszynistów. Wskazaliśmy, że nowe przepisy powinny określać zakres i normy czasu pracy oraz przygotowanie zawodowe maszynistów, a także sankcje dla maszynistów i pracodawców naruszających te przepisy<sup>28</sup>.

Podstawowym warunkiem skutecznej realizacji polityki ekologicznej państwa jest respektowanie zasady zrównoważonego rozwoju w strategii i polityce poszczególnych dziedzin gospodarki. Naszym zdaniem, priorytetem powinno być stosowanie tak zwanych dobrych praktyk gospodarowania, które pozwalają kojarzyć efekty gospodarcze z efektami ekologicznymi. Ustaliliśmy, że podstawowym problemem ochrony środowiska w Polsce jest rozproszenie kompetencji i odpowiedzialności,

<sup>26</sup> Tamże.

<sup>27</sup> *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2013 roku*, op. cit., s. 115.

<sup>28</sup> *Informacja o wynikach kontroli. Bezpieczeństwo ruchu kolejowego w Polsce*, NIK, Warszawa 2013, s. 1-15. Kontrolę prowadzono w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (ocena negatywna), Urzędzie Transportu Kolejowego w Warszawie (N); PKP Polskie Linie Kolejowe SA w Warszawie (N), a także u przewoźników.



co wynika z niejasnych kryteriów podziału zadań. Wyznaczanie tych zadań oraz kontrola i nadzór nad ich wykonaniem powinny skupić się w ręku jednego fachowego organu<sup>29</sup>.

Ustalenia kontroli w obszarze ochrony środowiska skutkowały skierowaniem do Ministra Środowiska wniosków dotyczących między innymi nowelizacji ustawy o ochronie przyrody, na przykład w zakresie ustalenia zasad sprawowania nadzoru nad rezerwatami przyrody. Wystąpiliśmy również do Rady Ministrów o podjęcie inicjatywy ustawodawczej usprawniającej system gospodarki odpadami komunalnymi<sup>30</sup>.

Jedną z najważniejszych kwestii badanych przez NIK w dziedzinie opieki zdrowotnej jest dostęp obywateli do świadczeń zdrowotnych. Zgodnie z ustawą o świadczeniach zdrowotnych, zadaniem Narodowego Funduszu Zdrowia jest między innymi określanie jakości i dostępności oraz analiza kosztów świadczeń opieki zdrowotnej w zakresie niezbędnym do prawidłowego zawierania umów o udzielanie świadczeń, a także przeprowadzanie konkursów ofert, rokowań i zawieranie umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej oraz sprawdzanie ich wykonania i rozliczanie.

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że sposób kontraktowania świadczeń opieki zdrowotnej przez Narodowy Fundusz Zdrowia

był mało przejrzysty, niespójny i nie zapewniał właściwego wykorzystania środków, jakimi dysponuje NFZ<sup>31</sup>. Wskazując na nieprawidłowości, sformułowaliśmy liczne wnioski, których wdrożenie zapewni lepsze wykorzystanie ograniczonych nakładów finansowych<sup>32</sup>. Wystąpiliśmy także do Ministra Zdrowia o zbilansowanie potencjału szpitali w odniesieniu do potrzeb zarówno ogólnokrajowych, jak i regionalnych oraz o poddanie analizie efektywności ich wykorzystania<sup>33</sup>.

### Szanowni Państwo!

Wiem, że na tutejszym Wydziale Zarządzania i Komunikacji Społecznej studenci mają możliwość ukończenia studiów I i II stopnia na kierunku polityki społecznej. Z pewnością zainteresuje ich to, że polityka rodzinna, ochrona socjalna, a szerzej polityka społeczna – stanowi przedmiot szczególnego zainteresowania Najwyższej Izby Kontroli.

Obejmując ponad rok temu stanowisko prezesa NIK, wskazałem na główne kierunki badań kontrolnych. Są nimi nie tylko przygotowanie Polski do jak najlepszego wykorzystania środków unijnych w nowej perspektywie unijnej w latach 2014–2020, ale także opieka państwa nad polską rodziną w kontekście narastających problemów demograficznych. Na podstawie wyników dotychczasowych kontroli opracowaliśmy mapę ryzyka polityki rodzinnej w Polsce.

<sup>29</sup> *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2013 roku*, op. cit., s. 131.

<sup>30</sup> *Jw.*, s. 141-142.

<sup>31</sup> *Jw.*, s. 150-151.

<sup>32</sup> *Jw.*, s. 161-162.

<sup>33</sup> Tamże.

W 2013 r. badaniami objęliśmy między innymi: aktywizację zawodową i przeciwdziałanie skutkom bezrobocia osób powyżej 50. roku życia, problematykę zatrudnienia socjalnego jako instrumentu przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, opieki nad dziećmi do lat trzech, jak też systemu adopcyjnego. Także i tu sformułowaliśmy szereg wniosków pokontrolnych, których wdrożenie usprawni wykonanie zadań publicznych. Wystąpiliśmy także do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o znowelizowanie ustawy o zatrudnieniu socjalnym. W naszej ocenie, dobrym pomysłem jest zintegrowanie kontraktów i zatrudnienia socjalnego, co będzie służyć zwiększeniu skuteczności wsparcia dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym<sup>34</sup>.

W kolejnych latach będziemy badać problematykę tworzenia warunków sprzyjających samodzielności ekonomicznej młodego pokolenia, sytuację rodziców na rynku pracy, system świadczeń rodzinnych, zapobieganie patologiom, w tym narkomanii. Przedmiotem badań będzie także szeroki zakres spraw związanych z aktywnością społeczną seniorów<sup>35</sup>.

Działalność kontrolna NIK dostarcza władzom i społeczeństwu wiedzy o funkcjonowaniu państwa i wykonywaniu zadań publicznych. Następuje to przez sporządzenie i upublicznienie informacji o wynikach kontroli. Informacja taka to końcowy raport, podsumowujący wyniki przeprowadzonej kontroli planowej,

a jego podstawę stanowią wystąpienia pokontrolne i materiały dowodowe zgromadzone w aktach kontroli.

Przepisy ustawy o NIK precyzują krąg adresatów informacji o wynikach kontroli oraz obowiązki Izby w tym zakresie. Głównym odbiorcą informacji NIK jest Sejm. Artykuł 8 ustawy o NIK nakłada obowiązek przesyłania tych dokumentów również Prezydentowi RP oraz Prezesowi Rady Ministrów. W zależności od problematyki wysyła się je także do innych organów, na przykład Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, wojewodów.

W 2013 r. NIK przedłożyła Sejmowi 189 informacji o wynikach kontroli. Dla porównania, w 2012 r. 185 informacji, to jest o 4 mniej. W informacjach tych sformułowaliśmy kilkaset wniosków pokontrolnych, w tym kilkadziesiąt o charakterze systemowym, odnoszących się do całego skontrolowanego obszaru. Takimi wnioskami są, na przykład, wnioski skierowane do Ministra Zdrowia, aby w porozumieniu z Prezesem NFZ podjął działania zmierzające do zagwarantowania pełnej transparentności etapu negocjacji<sup>36</sup>.

Wyniki tak zwanych kontroli jednostkowych są przedstawiane w wystąpieniach pokontrolnych, zawierających często uwagi i wnioski służące usprawnieniu kontrolowanej działalności. Wystąpienia te są adresowane do kierowników jednostek kontrolowanych, zgodnie z zasadą

<sup>34</sup> Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2013 roku, op. cit., s. 174.

<sup>35</sup> Jw., s. 163 i 165.

<sup>36</sup> Jw., s. 43-51.

podmiotowości. W 2013 r. Izba wysłała 2563 wystąpienia pokontrolne<sup>37</sup>.

Dostrzegamy olbrzymie znaczenie funkcji informacyjnej kontroli państwowej. Informowanie opinii publicznej o wynikach kontroli i o swojej działalności kontrolnej jest prawnym obowiązkiem NIK. Wypełniamy ten obowiązek z przekonaniem, że w ten sposób podnosimy świadomość obywateli o funkcjonowaniu państwa. Informacje o działalności NIK, w tym o wynikach przeprowadzonych kontroli, są udostępniane na naszej stronie internetowej. Odnotowujemy ponad dwa miliony odsłon na naszym portalu. Jesteśmy także dostępni za pośrednictwem serwisów: Facebook, Twitter, Google+, YouTube. W 2013 r. we wszystkich mediach ukazało się łącznie 14 256 materiałów o NIK. Dla porównania, w 2012 r. – 13 426 publikacji, to jest o 6 punktów procentowych mniej.

Poprawie funkcjonowania państwa służą wnioski *de lege ferenda*, w których NIK postuluje wprowadzenie zmian w przepisach prawa. W 2013 r. w 37 informacjach o wynikach kontroli Najwyższa Izba Kontroli sformułowała 78 wniosków *de lege ferenda*. W 61 wnioskach zawarto postulaty dotyczące przepisów rangi ustawowej, zaś w 17 wnoszono o dokonanie zmian w przepisach rozporządzeń.

Choć niektóre wnioski *de lege ferenda* są skutecznie uwzględniane, na przykład wynikające z kontroli wykonywania zadań gmin dotyczących ochrony zwierząt, to po

objęciu stanowiska prezesa NIK podjąłem decyzję o wnikliwej analizie stanu ich realizacji i uznałem, że naszym priorytetem jest zwiększenie liczby wdrożonych w życie a postulowanych przez NIK zmian w przepisach prawa. W efekcie uzgodnień Senat zaangażował się w proces legislacyjny inicjowany przez wnioski z raportów NIK<sup>38</sup>.

Zgodnie z art. 63 ustawy o NIK, w razie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia Najwyższa Izba Kontroli zawiadamia organ powołany do ścigania przestępstw lub wykroczeń. W latach 2003–2013 Najwyższa Izba Kontroli przekazała do tych organów łącznie 1596 zawiadomień. W tym okresie skontrolowaliśmy łącznie działalność 30 839 podmiotów. Oznacza to, że zawiadomienie kierowano średnio po kontroli co dziewiętnastego podmiotu. W 2013 r. przekazaliśmy łącznie 130 zawiadomień<sup>39</sup>.

Jednym z moich celów jest poprawa skuteczności egzekwowania odpowiedzialności prawnej po zawiadomieniach dotyczących podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, skierowanych przez NIK do organów ścigania. Dzięki nowelizacji Kodeksu postępowania karnego, która weszła w życie w kwietniu 2014 r., Najwyższa Izba Kontroli zyskała większą kontrolę nad wniesionymi przez siebie zawiadomieniami odrzuconymi przez prokuraturę. Umożliwia to wnoszenie odwołań od decyzji i Izba z tych możliwości korzysta.

<sup>37</sup> Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2013 roku, op. cit., s. 44.

<sup>38</sup> Jw., s. 16, 45, 47.

<sup>39</sup> Jw., s. 58.

Współpraca z prokuraturą nabrała nowego kształtu. W prokuraturach okręgowych i delegaturach oraz departamentach kontrolnych NIK zostały powołane osoby odpowiedzialne za koordynację działań. Podjęto współpracę szkoleniową. Kontrolerzy zostali przeszkoleni w technikach prowadzenia przesłuchań, a zielonogórcy kontrolerzy przeszkolili prokuratorów w rachunkowości i identyfikowaniu oszustw podatkowych<sup>40</sup>. Szkolenia prokuratorów będą kontynuowane w przyszłości.

Najwyższa Izba Kontroli jest instytucją otwartą na interesariuszy. Oznacza to nie tylko współpracę ze wspomnianą już prokuraturą, ale także z pozostałymi instytucjami, na przykład: Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Krajową Szkołą Sądownictwa i Prokuratury.

Wysoko cenimy sobie wsparcie eksperckie najważniejszych planowanych kontroli, którego udzielają zapraszani przez nas przedstawiciele ministerstw, organizacji pozarządowych, samorządów, posłowie i senatorowie z właściwych merytorycznie komisji Sejmu i Senatu RP, a także przedstawiciele środowiska naukowego.

Współpracujemy ze środowiskiem naukowym na wielu płaszczyznach. Przedstawiciele nauki uczestniczą we wspomnianych już przeze mnie panelach ekspertów, są też członkami Kolegium NIK. Niektórzy pracownicy naukowci są także naszymi pracownikami. Od 1956 r., a zatem od 58 lat Najwyższa Izba Kontroli publikuje dwumiesięcznik „Kontrola Państwowa”. Periodyk ten, będący ogólnodostępnym

czasopismem naukowym, poświęcony jest między innymi problematyce prawidłowego zarządzania w sektorze publicznym.

Dostrzegamy potrzebę wzmocnienia dialogu pomiędzy NIK a podmiotami kontrolowanymi, co pozwoli na propagowanie dobrych praktyk. Poszukujemy także wsparcia zewnętrznych interesariuszy w działaniach na rzecz ulepszania funkcjonowania państwa. Jestem zwolennikiem włączenia się polskich adwokatów i radców prawnych w proces porządkowania prawa dotyczącego praw i wolności obywateli. Konstatacja ta jest szczególnie zasadna po kontroli uzyskiwania i przetwarzania przez upoważnione podmioty danych z bilingów, z której wynikało, że prawa te są łamane, a służby nadużywają uprawnień dotyczących ingerencji w prywatność<sup>41</sup>.

„Takie będą Rzeczypospolite, jakie ich młodzieży chowanie”. Kierując się tą refleksją, organizujemy lekcje edukacyjne dla młodzieży, w trakcie których nie tylko prezentujemy swoją historię, podstawy prawne oraz wyniki działalności kontrolnej, ale także wskazujemy na potrzebę przeciwdziałania nielegalnym, niezrętnym, niegospodarnym i niecelowym praktykom w sektorze publicznym. W ten sposób przyczyniamy się do kształtowania postaw obywatelskich wśród młodego pokolenia. Nieodpłatnie szkolimy przedstawicieli organizacji publicznych; na przykład, zielonogórcy kontrolerzy przeprowadzili szkolenie antykorupcyjne dla ponad 150 pracowników Narodowego Funduszu

<sup>40</sup> Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2013 roku, op. cit., s. 16 i 18.

<sup>41</sup> Jw., s. 17.

Zdrowia. Realizujemy zatem funkcję informacyjną oraz szkoleniową NIK.

### Szanowni Państwo!

Na zakończenie pragnę zwrócić uwagę na naszych głównych interesariuszy – obywateli. Prawo obywateli do występowania ze skargami i wnioskami do organów władzy publicznej jest zagwarantowane w art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Stworzyliśmy obywatelom możliwość zawiadamiania Najwyższej Izby Kontroli o nieprawidłowościach w życiu publicznym zarówno osobiście, listownie, jak i za pomocą narzędzi elektronicznych.

Traktujemy kierowane do nas skargi obywatelskie i wnioski o kontrole jako istotne źródło wiedzy o sytuacji społecznej i gospodarczej kraju, a także jako przejaw zaufania do NIK. W latach 2003–2013 do Najwyższej Izby Kontroli wpłynęło łącznie ponad 63 tys. wniosków o kontrole i skarg obywatelskich. Odnotować należy, że z wyjątkiem 2012 r., mamy do czynienia z nieustannym wzrostem liczby kierowanych do NIK wniosków i skarg obywatelskich. Na przykład, w porównaniu z 2012 r., w 2013 r. odnotowaliśmy wzrost ich liczby o prawie 21 punktów procentowych.

Miarą naszej skuteczności jest faktyczna poprawa kontrolowanej przez nas działalności. I tu osiągamy dobre wyniki. Wnioski pokontrolne są wdrażane w życie,

co potwierdzają również kontrole sprawdzające. Innym z wymiernych efektów kontroli są ich rezultaty finansowe. Zaznaczam jednak, że nie stanowią one – naszym zdaniem – jedynej podstawy do oceny efektywności pracy NIK.

W 2013 r. nasi kontrolerzy ujawnili finansowe<sup>42</sup> lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości w łącznej wysokości 44,9 mld zł. I gdyby zastosować proste porównanie wielkości finansowych rezultatów kontroli do wydatków NIK, sfinansowanych przez naszych obywateli, to jedna złotówka wydana na NIK przyniosła aż 178 zł korzyści w postaci finansowych rezultatów kontroli<sup>43</sup>.

Kierując się uniwersalnym hasłem: *experientia mutua omnibus prodest*, Najwyższa Izba Kontroli pomaga innym narodom w lepszej realizacji zadań publicznych. W uznaniu osiągnięć i naszego międzynarodowego zaangażowania NIK została wybrana do zarządu Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI). Ponadto, w grudniu 2013 r. zostaliśmy wybrani na audytora zewnętrznego Rady Europy. Jesteśmy także audytorem zewnętrznym Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych (CERN). Nasz przedstawiciel objął funkcję przewodniczącego Kolegium Audytorów, badającego prawidłowość finansowania prowadzonych przez Unię Europejską

<sup>42</sup> Między innymi uszczuplenie aktywów, kwoty wydane z naruszeniem prawa.

<sup>43</sup> Finansowe rezultaty kontroli to: 1) finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości, które w 2013 r. wyniosły ogółem 44,9 mld zł; 2) korzyści finansowe, które wyniosły w 2013 r. ogółem 190,9 mln zł; 3) finansowe skutki nieprawidłowości na szkodę budżetu Wspólnot Europejskich, które w 2013 r. wyniosły ogółem 80 mln zł. Łącznie zatem finansowe rezultaty kontroli (44,9 mld zł + 190,9 mln zł + 80 mln zł) wyniosły 45,17 mld zł. Zrealizowane wydatki NIK wyniosły w 2013 r. ogółem 253,69 mln zł (45,17 mld zł : 0,253 mld zł = 178,5 zł).

operacji wojskowych. Pomagamy Bankowi Światowemu w realizacji projektów pomocowych dla różnych krajów. To tylko wybrane przykłady naszej działalności międzynarodowej.

Podajemy nieustanne wysiłki, w tym na arenie międzynarodowej, zmierzające do skutecznego eliminowania z życia publicznego korupcji, stanowiącej patologię organizacji, a zatem względnie trwałą niesprawność organizacji, która – jak trafnie zauważa doktor *honoris causa* Uniwersytetu Jagiellońskiego prof. Witold Kieżun – powoduje marnotrawstwo przekraczające granice społecznej tolerancji.

Z zadowoleniem odnotowujemy zmniejszenie, i to o 13 punktów procentowych, liczby osób deklarujących znajomość osób biorących łapówki. O ile bowiem w 2000 r. taką znajomość – według analiz Centrum Badania Opinii Społecznej – deklarowało 29% ogółu ankietowanych Polaków, to w 2013 r. już 16% badanych. Z satysfakcją należy także odnotować, że 84% ankietowanych Polaków uznało w 2013 r. łapownictwo za wysoce naganne, niemoralne<sup>44</sup>. Takie wyniki są zadowalające, gdyż instytucje formalne, takie jak przepisy prawa, mogą być skutecznie wdrażane jedynie w sytuacji zgodności z instytucjami nieformalnymi, takimi jak przekonania obywateli. Przekonanie Polaków o potrzebie

rozprawienia się z korupcją ułatwia zwalczanie tego zjawiska.

We wrześniu 2014 r. w siedzibie NIK w Warszawie odbyło się międzynarodowe spotkanie kontrolerów zajmujących się walką z korupcją i praniem brudnych pieniędzy. Przedstawiciele najwyższych organów kontroli państwowej z całego świata, członkowie Grupy Roboczej INTOSAI ds. Walki z Korupcją i Praniem Pieniędzy, w której Najwyższa Izba Kontroli odgrywa główną rolę, pracowali nad wytycznymi, których implementacja ma wzmocnić uczciwe zarządzanie w administracji ponad 170 krajów i promować dobre praktyki, związane z ideą *public governance*, a tym samym budować zaufanie do instytucji państwa<sup>45</sup>.

### Szanowni Państwo!

Postrzegam rolę Najwyższej Izby Kontroli w usprawnianiu funkcjonowania państwa nie tylko przez pryzmat wyników kontroli, ale także przez dawanie swoim postępowaniem dobrego przykładu innym. Dążę do stworzenia z Najwyższej Izby Kontroli modelowej, sprawnej organizacji publicznej.

Osiągnięciu sprawności procesu kontroli służy przestrzeganie zasad, według których kontrola powinna być organizowana, to jest: zasady prawdy materialnej,

<sup>44</sup> Badania przeprowadzone przez CBOS w czerwcu 2013 r. na liczącej 1010 osób reprezentatywnej grupie losowo dobranych dorosłych mieszkańców Polski. Zob. <[www.antykorupcja.gov.pl/ak/analizy-i-raporty/badania-opinii](http://www.antykorupcja.gov.pl/ak/analizy-i-raporty/badania-opinii)>; dostęp: 17.09.2014 r.

<sup>45</sup> Idea *public governance* skupia się na takich kwestiach, jak: zaangażowanie interesariuszy, przejrzystość, równe traktowanie, etyczne, uczciwe zachowanie się, rozliczalność i solidność w życiu publicznym. Zob. T. Bovaird, E. Löffler (red.): *Public Management and Governance*, Routledge, London – New York 2003; Z. Dobrowolski: *Trust, Corruption and Fraud* [w:] B. Kożuch, Z. Dobrowolski: *Creating Public Trust. An Organisational Perspective*, Peter Lang GmbH., Frankfurt Am Main 2014, s. 116.

obiektywizmu, bezstronności. Najwyższa Izba Kontroli dysponuje rozwiązaniami prawnymi i – co pragnę podkreślić – praktyką kontrolerską, dzięki którym zasady te są w pełni przestrzegane.

W myśl prakseologicznej dyrektywy, dostosowujemy środki i sposoby działania do sformułowanych celów. Skupiamy wysiłek NIK na obszarach życia publicznego zasadniczych dla funkcjonowania państwa. Uwzględniamy przy planowaniu i przeprowadzaniu kontroli wymóg specjalizacji, interdyscyplinarności i kompetentności.

Rozszerzenie zakresu i wzbogacanie kryteriów badań kontrolnych, nacisk na ofensywny tryb pracy i upowszechnienie się zespołowych form jej wykonywania wymaga, dla zapewnienia skuteczności kontroli, ciągłego synchronizowania wszystkich elementów podmiotowych i przedmiotowych składających się na system kontroli. Postulat koordynacji kontroli rozpatrujemy w dwóch poziomach: makroorganizacyjnym (co przejawia się szeroko zakrojoną współpracą z pozostałymi instytucjami kontroli, m.in. z regionalnymi izbami obrachunkowymi) oraz mikroorganizacyjnym. Koordynujemy działania poszczególnych członków ekipy kontrolnej, a szerzej – poszczególnych jednostek organizacyjnych NIK<sup>46</sup>.

Nasze sukcesy są możliwe dzięki wiedzy, umiejętnościom i zaangażowaniu naszych pracowników (w liczbie nieco ponad

1,6 tys. etatów). Przyjęte rozwiązania w zakresie rekrutacji pracowników pozwalają na wybór najlepszych kandydatów do pracy w NIK. Zasady rekrutacji są zrozumiałe, niwelujące przypadki dyskryminacji w procesie selekcji. Ogłoszenia o naborach do pracy na stanowiska kontrolerów są ogłaszane w Biuletynie Informacji Publicznej, na publicznej stronie internetowej NIK oraz na tablicach ogłoszeń w jednostkach organizacyjnych NIK. Zgłoszenia udziału w rekrutacjach prowadzone są wyłącznie w formie elektronicznej przez rejestrację kandydatów na portalu internetowym NIK. Dodam, że praca w NIK cieszy się ogromnym zainteresowaniem. Odnotowujemy zgłoszenia kilkudziesięciu kandydatów na jedno miejsce. Nowo zatrudnieni kontrolerzy kierowani są na kilkutygodniowe szkolenie zawodowe. Podkreślić należy, że Najwyższa Izba Kontroli jest jednym z nielicznych w Europie najwyższych organów kontroli przeprowadzających szkolenie zawodowe dla nowo zatrudnionych kontrolerów w formie aplikacji<sup>47</sup>.

Pracownicy są zachęceni do stałego podnoszenia swojej wiedzy i umiejętności. Szkolenia mają na celu systematyczne kształtowanie postaw, wiedzy, umiejętności i zachowań potrzebnych jednostce do właściwego wykonania danego zadania<sup>48</sup>. W 2013 r. w różnorodnych szkoleniach uczestniczyło ponad 6 tys. osób<sup>49</sup>.

<sup>46</sup> Z. Dobrowolski: *Organizacja i zarządzanie...*, op. cit., s. 274-275.

<sup>47</sup> *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2013 roku*, op. cit., s. 28.

<sup>48</sup> Z. Dobrowolski: *Szkolenie pracowników*, Organon, Zielona Góra 2002, s. 13.

<sup>49</sup> Ponieważ niektóre osoby korzystają z kilku form szkolenia, liczba uczestników szkoleń jest większa od stanu etatowego NIK.

Stwarzamy możliwość doskonalenia znajomości języków obcych, uczestniczenia w różnego rodzaju studiach podyplomowych oraz studiach doktoranckich<sup>50</sup>.

Pracownicy podlegają corocznej ocenie kwalifikacyjnej, która uwzględnia zdolności w stawianiu prawidłowych diagnoz kontrolowanych dziedzin, promuje operatywność, bezstronność, samodzielność, obiektywizm, chęć podnoszenia kwalifikacji zawodowych i poszanowanie prawa. Ocena ta stanowi podstawę przy ustalaniu wysokości wynagrodzenia, a także brana jest pod uwagę przy awansowaniu pracowników. Zasady wynagradzania promują pracowników bezstronnych, obiektywnych, ambitnych, dociekliwych, dobrze zorganizowanych. W drodze konkursów wybieramy osoby na stanowiska dyrektorów i wicedyrektorów kontrolnych jednostek organizacyjnych NIK. Mianowanie kontrolerów na stanowiska doradców następuje po przeprowadzeniu postępowań kwalifikacyjnych. Oprócz wynagrodzenia i możliwości podnoszenia swoich kwalifikacji, awansu pionowego lub poziomego dysponujemy dodatkową paletą bodźców motywacyjnych. Na przykład wprowadzamy uelastycznienie czasu pracy.

Mając na względzie walory sprawności, takie jak: ekonomiczność, prostota, dokładność, elastyczność, przywiązujemy

dużą wagę do doskonalenia metodyki kontroli oraz umiejętnego wykorzystywania narzędzi informatycznych. Jednym z takich narzędzi jest autorska aplikacja „Pomocnik kontrolera”, ułatwiająca wyspecjalizowaną analizę ksiąg rachunkowych oraz statystyczny dobór próby do badań. Aplikacja ta cieszy się bardzo dużym zainteresowaniem innych podmiotów publicznych, także zagranicznych; na przykład, została udostępniona najwyższemu organowi kontroli Danii.

### Szanowni Państwo!

Najwyższa Izba Kontroli, dzięki wyjątkowej działalności na rzecz państwa i obywateli, systematycznie osiąga coraz lepsze oceny swojej pracy i cieszy się coraz większym zaufaniem społecznym. Jak wiemy, zaufanie do instytucji życia publicznego jest w Polsce o wiele niższe niż w innych krajach. Zaufanie do nas, na tle innych instytucji publicznych, uważam za wysokie. Na przykład według badań CBOS, w odniesieniu do 2010 r. (37%) w 2013 r. (46%) odnotowaliśmy wzrost pozytywnych ocen naszej pracy o 9 punktów procentowych. Jesteśmy lepiej postrzegani od Sejmu, Senatu, sądów, Rzecznika Praw Obywatelskich. Cieszymy się taką oceną swojej pracy, jak Trybunał Konstytucyjny (46%)<sup>51</sup>.

**Słowa kluczowe:** organy kontroli, audyt, planowanie, usprawnianie, egzekwowanie, korupcja

<sup>50</sup> Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2013 roku, op. cit., s. 29.

<sup>51</sup> Według CBOS: *Komunikat z badań. Oceny instytucji publicznych nr 36/2014*, Warszawa 2014. W okresie marzec 2013 r. – marzec 2014 r. dobrze oceniło działalność: Prezydenta RP – 71% respondentów; CBA – 36%, Sądów – 33%, Prokuratury – 33%, Sejmu – 23%, Senatu – 26%, Rzecznika Praw Obywatelskich – 42%. Badanie przeprowadzono metodą wywiadów bezpośrednich w dniach 6-12.03.2014 r. na losowej próbie dorosłych mieszkańców Polski.