

## Wzmocnienie współpracy

# Prezentacja doświadczeń ETO w Polsce

W dniach 19-22 kwietnia 2015 r. gościła w Warszawie delegacja Europejskiego Trybunału Obrachunkowego – unijnego odpowiednika Najwyższej Izby Kontroli. Głównym celem wizyty było przedstawienie działalności i dorobku Trybunału organom, które ustalają i prowadzą politykę państwa w relacjach z Unią Europejską oraz otwarcie dyskusji na temat systemu rozliczalności i kontroli. Podczas rozmów w NIK omówiono współpracę obu instytucji, deklarując chęć jej rozwinięcia.

Europejski Trybunał Obrachunkowy (dalej: „Trybunał” lub „ETO”) jest jedną z siedmiu instytucji europejskich – obok Parlamentu Europejskiego (PE), Rady, Rady Europejskiej, Komisji, Trybunału Sprawiedliwości, Europejskiego Banku Centralnego. Składa się z 28 członków, po jednym z każdego państwa członkowskiego. Rozstrzygnięcia są dokonywane kolegielnie.

Głównym zadaniem Europejskiego Trybunału Obrachunkowego jest kontrola rozliczeń oraz wykonania budżetu Unii<sup>1</sup>. Trybunał wspiera Parlament i Radę, zwłaszcza w procedurze udzielania

absolutorium. W tym celu kontroluje dochody i wydatki Unii Europejskiej oraz organów ustanowionych przez Unię.

Kontrole są przeprowadzane z punktu widzenia legalności i prawidłowości oraz racjonalnego zarządzania finansowego: bada się, czy operacje finansowe zostały właściwie zarejestrowane i przedstawione, legalnie i prawidłowo przeprowadzone (kontrola finansowa i kontrola zgodności) oraz czy środkami zarządzano w sposób zapewniający oszczędność, wydajność i skuteczność (kontrola wykonania zadań). Kontrole mogą być przeprowadzane zarówno na podstawie dokumentów, jak i na

---

<sup>1</sup> Art. 285-287 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (DzUrzUE C 83 z 30.03.2010).

miejscu – w instytucjach Unii, w siedzibie jakiegokolwiek organu zarządzającego dochodami lub wydatkami w imieniu Unii oraz w państwach członkowskich, w tym w siedzibie każdej osoby fizycznej lub prawnej korzystającej ze środków unijnych. Trybunał przedstawia wyniki kontroli dotyczących budżetu Unii w sprawozdaniu rocznym, wraz z poświadczeniem wiarygodności rozliczeń oraz legalności i prawidłowości operacji leżących u ich podstaw; sporządza też odrębne sprawozdania z kontroli wykonania zadań<sup>2</sup> oraz wydaje opinie w różnych kwestiach zarządzania finansami. Dokumenty te są publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej<sup>3</sup>.

### Relacje Trybunału z państwami członkowskimi

Trybunał jest instytucją unijną i jego głównymi partnerami są inne instytucje UE, zwłaszcza Parlament Europejski, Rada i Komisja. Jednak sytuacja, w której ponad 80% wydatków budżetu UE jest realizowane w państwach członkowskich oraz że to przede wszystkim od nich zależy racjonalność i prawidłowość tych wydatków sprawia, że Trybunał dąży, obok kontynuowania relacji z krajowymi najwyższymi organami kontroli, do ustanowienia

kontaktów z parlamentami i rządami państw członkowskich. Ów zamiar został sformułowany w „Strategii Trybunału na lata 2013–2017” (tekst w ramce na s. 26).

Ważny impuls stanowi także art. 7 Protokołu nr 1 do Traktatu z Lizbony, który zobowiązuje Trybunał do przekazywania swojego sprawozdania rocznego parlamentom państw członkowskich do wiadomości.

W praktyce współpraca Trybunału z parlamentami krajowymi pozostaje na razie niewielka – najczęściej polega na corocznej prezentacji sprawozdania rocznego Trybunału na forum jednej lub kilku komisji parlamentu przez członka Trybunału z danego kraju, nieraz przy umiarkowanym – niestety – zainteresowaniu krajowych parlamentarzystów. Stąd inicjatywa odbycia wizyty i przeprowadzenia rozmów, które mogą służyć pogłębieniu kontaktów.

### Wizyty delegacji Trybunału w państwach członkowskich

Wizyty zagraniczne organów wieloosobowych są z istoty czymś wyjątkowym, dlatego przyjazd do Polski delegacji liczącej 1/3 składu Trybunału z prezesem na czele można uznać za fakt szczególny. Jest to nowa praktyka Trybunału, zapoczątkowana w 2014 roku<sup>4</sup>. Wcześniej kontakty

<sup>2</sup> Nazwane w Traktacie „sprawozdaniami specjalnymi”.

<sup>3</sup> Na temat Europejskiego Trybunału Obrachunkowego zob. J. Mazur: *Samoocena i zewnętrzna ocena Europejskiego Trybunału Obrachunkowego*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2009 i podana tam literatura. Zob. też stronę Trybunału <<http://www.eca.europa.eu/pl/Pages/ecadefault.aspx>>.

<sup>4</sup> W wrześniu 2014 r. delegacja ETO złożyła wizytę na Litwie. Wyzwania związane z rozliczalnością oraz kontrolą publiczną były tematem konferencji w parlamencie, a także przedmiotem rozmów z przewodniczącym parlamentu i premierem. Inne tematy obejmowały wyzwania wynikające z reakcji UE na kryzys finansowy oraz sposoby jak najlepszego wykorzystania środków UE w obszarach spójności i rolnictwa (spotkania w Ministerstwie Gospodarki i Ministerstwie Rolnictwa oraz z przewodniczącym zarządu Banku Centralnego). Możliwości rozwoju współpracy między ETO i najwyższymi organami kontroli były przedmiotem rozmów w Urzędzie Kontroli Państwowej Litwy.

### Strategia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na lata 2013–2017<sup>5</sup>

17. Wkład ETO w rozliczalność UE zależy w znacznej mierze od stopnia, w jakim jego działalność i jej produkty są wykorzystywane przez głównych partnerów ETO w procesie rozliczalności.

Głównymi partnerami ETO są:

- organy polityczne odpowiedzialne za nadzór publiczny nad wykorzystywaniem środków UE (tj. Parlament Europejski, Rada UE i parlamenty państw członkowskich);
- jednostki kontrolowane odpowiedzialne za zarządzanie środkami UE lub ich przyjmowanie (tj. Komisja i władze krajowe);
- inne jednostki kontrolujące wykorzystanie środków UE, w tym najwyższe organy kontroli państw członkowskich (NOK).

18. W latach 2013–2017 ETO stawia sobie za cel koordynację swoich działań z działaniami swoich głównych partnerów na szczeblu unijnym i krajowym, aby:

- określić potrzeby i wspólne priorytety dotyczące poprawy rozliczalności UE;
- zbadać, w jaki sposób można najlepiej osiągnąć synergii między pracą ETO a działalnością jego partnerów;
- zwiększyć świadomość w sprawach zarządzania finansowego w UE oraz zagadnień związanych z rozliczalnością UE;
- ułatwić wykorzystywanie rezultatów kontroli w kształtowaniu polityki UE i przyznawaniu środków budżetowych.

Ponadto w odniesieniu do współpracy z NOK państw członkowskich ETO:

- poprawi współpracę dotyczącą kontroli środków publicznych przeznaczonych w budżecie UE i budżetach krajowych na osiągnięcie celów UE;
- będzie się dzielił wiedzą i doświadczeniem w zakresie kontroli wykorzystania środków UE;
- będzie się nadal przyczyniał – wraz z NOK państw członkowskich – do rozwijania międzynarodowych standardów kontroli finansowej, kontroli zgodności, kontroli wykonania zadań i kontroli środowiska w kontekście INTOSAI i jej regionalnego zgrupowania EUROSAI.

z władzami państw członkowskich miały miejsce głównie przy okazji wizyt prezesa

Trybunału w krajowych najwyższych organach kontroli albo udziału w zebraniach

<sup>5</sup> <[http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADDocuments/STRATEGY2013-2017/STRATEGY2013-2017\\_PL.PDF](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADDocuments/STRATEGY2013-2017/STRATEGY2013-2017_PL.PDF)>

Komitetu Kontaktowego szefów NOK UE lub w corocznych wewnętrznych seminariach członków Trybunału, jakie odbywały się do 2013 r. w poszczególnych państwach członkowskich. Spotkania te – z szefami państw, parlamentów czy rządów – miały zwykle charakter kurtuazyjny<sup>6</sup>.

Koncepcja obecnej wizyty była inna: chodziło o możliwość przedyskutowania – wraz z osobami zajmującymi kierownicze stanowiska państwowe – problematyki wzmacniania rozliczalności funduszy publicznych i kontroli, przedstawienie doświadczeń Trybunału w zakresie usprawniania europejskiego i krajowych systemów kontroli publicznej oraz promowanie roli ETO w ulepszaniu zarządzania środkami pochodzącymi z budżetu UE. Na spotkaniach w ministerstwach omawiano głównie zagrożenia i nieprawidłowości w zarządzaniu i rozliczaniu środków unijnych, zidentyfikowane podczas kontroli Trybunału w różnych państwach członkowskich oraz dobre praktyki w tych obszarach, wypracowane przez administrację krajową.

Wizyta w Polsce została zorganizowana wspólnie przez Najwyższą Izbę Kontroli i Europejski Trybunał Obrachunkowy, a zwłaszcza przez polskiego członka Trybunału Augustyna Kubika i jego

gabinet. Wstępne przymiarki rozpoczęto wiosną 2014 r.

Po wielu przygotowaniach końcowy program wizyty obejmował:

- 20 kwietnia 2015 r.: spotkania w NIK (temat: wzmocnienie współpracy między Europejskim Trybunałem Obrachunkowym i Najwyższą Izbą Kontroli); konferencja prasowa; wizyty w miejscach realizacji projektów współfinansowanych przez UE: Centrum Kopernika (w tym spotkanie z wiceprezydentem Warszawy) i projekt z dziedziny akwakultury (stawy rybne) w Gołębiówce k. Kałuszyna;
  - 21 kwietnia 2015 r.: spotkanie z posłami, senatorami i posłami do Parlamentu Europejskiego oraz przedstawicielami świata nauki (temat: skuteczny nadzór nad finansami publicznymi); spotkania równoległe w ministerstwach: Finansów, Infrastruktury i Rozwoju oraz Rolnictwa i Rozwoju Wsi; zwieńczeniem dnia było spotkanie z Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej;
  - 22 kwietnia 2015 r.: spotkanie z marszałkiem Sejmu RP; spotkanie w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.
- Delegacja Trybunału składała się z dziewięciu członków reprezentujących wszystkie jego izby<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Przykładowo, w Polsce w marcu 1998 r. prezes ETO Bernhard Friedmann (który uczestniczył w zebraniu prezesów NOK krajów Europy Środkowej i Wschodniej oraz ETO) został przyjęty przez prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego; w październiku 2005 r. prezes Hubert Weber został przyjęty przez prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego; w grudniu 2006 r. prezydent Lech Kaczyński przyjął szefów delegacji uczestniczących w zebraniu Komitetu Kontaktowego (wśród nich prezesa Trybunału Huberta Webera); w czerwcu 2009 r. prezes Vítor Caldeira został przyjęty przez prezydenta Lecha Kaczyńskiego.

<sup>7</sup> Trybunał jest podzielony na pięć izb, do których przypisani są poszczególni członkowie oraz kontrolerzy. Cztery izby odpowiadają za kontrolę poszczególnych obszarów wydatków i dochodów UE. Izba pierwsza kontroluje zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochroną (przewodniczącym tej izby jest polski członek Trybunału Augustyn Kubik), izba druga – polityki strukturalne, transport i energię, izba trzecia

Oto relacja z niektórych spotkań<sup>8</sup>.

## Prezydent RP

Z protokolarnego punktu widzenia najważniejsze było spotkanie w Belwederze delegacji Trybunału z Prezydentem RP Bronisławem Komorowskim. Prezydent wręczył Vítorowi Caldeirze Krzyż Komandorski Orderu Zasługi Rzeczypospolitej Polskiej, nadany za zasługi w rozwoju współpracy między ETO i NIK. Podkreślono też jego rolę jako eksperta SIGMA w szkoleniach dla Ministerstwa Finansów w latach 90. ubiegłego wieku. W uzasadnieniu wniosku o nadanie orderu stwierdzono, że w styczniu 2011 r. Vítor Caldeira został wybrany na drugą kadencję prezesa Trybunału, zaś w styczniu 2014 r. – na trzecią kadencję. Świadczy to o jego szczególnych kompetencjach i zaufaniu, gdyż w historii Trybunału, który działa od 1977 r., zdarzyło się dotąd tylko raz, aby jeden z członków został wybrany na drugą kadencję<sup>9</sup>, ale nigdy nie zdarzył się wybór na trzecią kadencję. Umiejętne przewodniczenie pracom Trybunału zwiększyło rolę ETO

w systemie organów UE i we współpracy z najwyższymi organami państw członkowskich. Pod kierunkiem Vítora Caldeiry powstały ważne dokumenty programowe Trybunału, w tym opinia na temat modelu jednorazowej kontroli (której celem jest stworzenie jednolitego systemu kontroli środków UE, aby kontrole nie były powtarzane przez różne organy) oraz „Strategia na lata 2013–2017”; zaczęto też prowadzić zewnętrzne przeglądy organizacji i funkcjonowania Trybunału przez inne najwyższe organy kontroli<sup>10</sup>.

W rozmowie z Prezydentem RP Vítor Caldeira przedstawił najważniejsze elementy pracy Trybunału oraz działania na rzecz umacniania rozliczalności w Unii Europejskiej.

## Spotkanie w Parlamencie

W siedzibie Senatu odbyło się spotkanie delegacji Trybunału z posłami, senatorami i posłami do Parlamentu Europejskiego, z udziałem przedstawicieli NIK, administracji rządowej i środowiska akademickiego<sup>11</sup>. Jego celem była dyskusja o systemie rozliczalności i kontroli publicznej,

działania zewnętrzne, a czwarta – dochody, badania naukowe i politykę wewnętrzną UE oraz instytucje i organy UE. Izba piąta (zwana CEAD) odpowiada za koordynację prac nad potwierdzeniem wiarygodności, zapewnienie odpowiedniej jakości pracy kontrolnej oraz rozwój metodyki kontroli.

<sup>8</sup> Obok własnych informacji, posłużyłem się opracowaniami Katarzyny Radeckiej-Moroz i Michała Machowskiego (gabinet polskiego członka Trybunału), Ewy Miękińskiej (Departament Strategii NIK) i Marty Pankowskiej (Delegatura NIK w Krakowie). Wykorzystałem również materiały umieszczone na stronach internetowych instytucji, w których odbyły się spotkania z delegacją Trybunału.

<sup>9</sup> Był nim Marcel Mart, członek Trybunału z Luksemburga (od października 1984 r. do grudnia 1989 r.).

<sup>10</sup> O planach Trybunału w kolejnych latach zob.: *Budując na mocnych stronach, mierząc się z wyzwaniami – wywiad z prezesem ETO Vítozem Manuelem da Silva Caldeirą*, „Kontrola Państwa” nr 3/2014.

<sup>11</sup> W spotkaniu wzięli udział m.in. prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski, wiceminister spraw zagranicznych Artur Nowak-Far, przewodnicząca sejmowej Komisji Finansów Publicznych Krystyna Skowrońska, przewodniczący senackiej Komisji Budżetu i Finansów Publicznych Kazimierz Kleina, przewodniczący senackiej Komisji Gospodarki Narodowej Marek Ziółkowski, senator Jan Michalski, postowie do Parlamentu Europejskiego Krzysztof Hetman, Julia Pitera i Janusz Wojciechowski.

ze szczególnym uwzględnieniem roli parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego oraz ich relacji z organami kontroli.

Przewodniczący obrad – wicemarszałek Senatu Jan Wyrowiński, zaakcentował bogate doświadczenia Polski w zarządzaniu środkami unijnymi i wyraził nadzieję, że wizyta przyczyni się do rozpowszechnienia wiedzy o Trybunale oraz będzie służyć dyskusji o rozliczalności i kontroli publicznej w Polsce. Prezes Vítor Caldeira stwierdził, że Trybunał jako niezależny, zewnętrzny kontroler UE sprawdza, czy fundusze unijne zostały pozyskane i wykorzystane zgodnie z zasadami gospodarności, wydajności i skuteczności. W okresie kryzysu, a co za tym idzie – w okresie spadku zaufania Europejczyków do Unii, trzeba podnieść poziom rozliczalności i przejrzystości w procesie nadzoru nad wykorzystaniem środków publicznych. Szczególną rolę ma tu do odegrania kontrola parlamentarna i współpraca między parlamentami krajów członkowskich a kontrolerami publicznymi Unii. Jeżeli środki unijne mają wspierać narodowe programy reform i pomóc krajom członkowskim osiągnąć cele strategii „Europa 2020”, powinny być odpowiednio zarządzane. Mówca zwrócił uwagę, że fundusze publiczne muszą być ukierunkowane na to, co jest najważniejsze dla obywateli. Budżet unijny stanowi

duże źródło potencjalnych inwestycji dla wielu państw członkowskich, takich jak Polska. W czasach gdy budżety krajowe dysponują ograniczonymi środkami, środki unijne mogą zapewnić wartość dodaną krajowym działaniom w różnych dziedzinach, nie tylko w zakresie poprawy wydajności gospodarki, lecz także tworzenia miejsc pracy, zabezpieczania granic czy ochrony środowiska.

Członek Trybunału Kevin Cardiff omówił różne obszary ryzyka i wyzwania związane z europejskim systemem rozliczalności i kontroli publicznej, przedstawione w przeglądzie horyzontalnym<sup>12</sup>, który ETO sporządził w 2014 r. (tekst w ramce na s. 30). Mówca dodał, że najważniejsze jest zapewnienie rozliczalności na szczeblu podstawowym, to jest tam, gdzie decyzje są podejmowane. Spełnienie tego warunku w systemach zarządzania UE wymaga jednak zmiany Traktatu i rozporządzenia finansowego.

Prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski przedstawił działania podejmowane na rzecz możliwie najlepszego wypełniania konstytucyjnej roli NIK. Kontrolując finanse publiczne, NIK bada nie tylko legalność transakcji finansowych, rzetelność ewidencji księgowej, rzetelność sprawozdań, lecz również sposób i skuteczność wykonywania zadań publicznych oraz efektywność wykorzystania środków publicznych.

<sup>12</sup> Przeglądy horyzontalne stanowią nowy rodzaj sprawozdań ETO. Dotyczą ogólnych, przekrojowych zagadnień wchodzących w zakres kompetencji Trybunału, w których rozpatrywane są szerzej ujęte wyzwania i długofalowe tendencje. Nie są to sprawozdania z kontroli, lecz opracowania poświęcone ogólnym zagadnieniom, które są przedstawiane z wykorzystaniem wyników analiz przeprowadzonych przez Trybunał oraz z uwzględnieniem zgromadzonego przezeń doświadczenia. Ich celem jest podniesienie świadomości oraz zachęcenie do dyskusji z udziałem głównych partnerów Trybunału. W tym wypadku celem było otwarcie debaty, jak UE i jej instytucje są rozliczane oraz jak ich rozliczalność jest weryfikowana przez kontrolerów.

**Przegląd horyzontalny mechanizmów rozliczalności i kontroli publicznej UE: luki, nakładanie się funkcji i wyzwania (ETO, wrzesień 2014 r.)<sup>13</sup>**

- Pierwszy opublikowany przez Trybunał przegląd horyzontalny.
- Analizuje mechanizmy rozliczalności (zwłaszcza kontroli parlamentarnej) i systemu kontroli mające zastosowanie do unijnej polityki, instrumentów, podmiotów i związanych z nimi publicznych zasobów finansowych.
- Szczególną uwagę zwrócono na organy, w stosunku do których, z racji ich funkcji lub sposobu regulacji prawnej, zastosowano mechanizmy odrębne (np. poza Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) oraz na wpływ kryzysu finansowego i gospodarczego na mechanizmy rozliczalności.
- Raport identyfikuje wyzwania, luki i przypadki nakładania się funkcji na poziomie UE i państw członkowskich.
- Punktem wyjścia była ocena, że w reakcji na kryzys finansowy Unia Europejska tworzy coraz więcej struktur i wprowadza nowe zasady, w tym nowe instrumenty będące połączeniem instrumentów unijnych i nie-unijnych. Z uwagi na zmiany w zakresach odpowiedzialności, powinno to prowadzić do modyfikacji w sposobach rozliczania i demokratycznej kontroli.
- Konieczny jest bardziej spójny i kompleksowy zestaw rozwiązań w odniesieniu do poszczególnych dziedzin unijnej polityki, instrumentów i środków finansowych. Parlamenti i organy kontroli publicznej powinny mieć możliwość poddania ocenie wszystkich aspektów należytego zarządzania finansami związanych z ich działalnością oraz wszelkich publicznych środków finansowych i zasobów, za które ponoszą odpowiedzialność.
- Rozliczalność w odniesieniu do polityki UE wymaga, aby parlamenti narodowe i Parlament Europejski zapewniały kompleksową kontrolę instrumentów europejskich. Może to wymagać wzmocnienia współpracy w obecnym systemie rozliczalności i kontroli UE.

Sprawozdania o zbliżonym charakterze opracowują niektóre krajowe najwyższe organy kontroli (zob. J. Mazur: *Ocena zarządzania finansowego w Unii Europejskiej przez najwyższe organy kontroli państw członkowskich*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2003). W praktyce NIK podobną rolę pełnią tzw. megainformacje, czyli sprawozdania prezentujące wyniki wielu kontroli przeprowadzonych w pewnym obszarze, np. raport podsumowujący wyniki siedmiu kontroli dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego, przeprowadzonych w latach 2012–2014, <<https://www.nik.gov.pl/plik/id,7572,vp,9503.pdf>>; zob. także: *Wystąpienie w Sejmie prezesa Najwyższej Izby Kontroli – Bezpieczeństwo ruchu drogowego*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2014).

<sup>13</sup> <[http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/LR14\\_01/QJ0214776PLC.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/LR14_01/QJ0214776PLC.pdf)>

- Ograniczenie nakładania się funkcji kontrolnych w odniesieniu do polityki i środków UE wymaga przeanalizowania wszystkich możliwości uniknięcia dublowania się kontroli, przede wszystkim aby kontrolerzy na każdym szczeblu mogli skorzystać z wyników prac innych kontrolerów. Dla osiągnięcia tego celu ETO i krajowe najwyższe organy kontroli powinny zacieśnić współpracę na podstawie porozumień wielostronnych lub dwustronnych.
- Generalnie raport postuluje mocniejsze oparcie systemu kontroli na współpracy między UE i państwami członkowskimi, ulepszenie systemów zarządzania i kontroli przez wyraźne definiowanie celów, usprawnienie kontroli wewnętrznej i przedkładania sprawozdań, lepszy pomiar oddziaływania i rezultatów (również w obszarach, gdzie budżet UE odgrywa stosunkowo małą rolę), a także ograniczenie nakładania się działalności kontrolnej.

Rzecz jasna, prawo musi być przestrzegane, jednak ostateczna ocena sposobu gospodarowania środkami publicznymi powinna być powiązana ze skutecznością i efektywnością ich wykorzystania – z uwzględnieniem punktu widzenia zwykłego obywatela.

Pozycję ustrojową NIK określają trzy zasady: podporządkowanie Sejmowi, brak uprawnień władczych wobec kontrolowanych jednostek (poza prawem żądania informacji niezbędnych do przeprowadzenia kontroli) oraz mocne gwarancje niezależności. Przy tak określonych podstawach skuteczność NIK – mierzona wpływem na rozwiązywanie najważniejszych problemów społeczno-gospodarczych państwa – zależy przede wszystkim od: odpowiedniego doboru tematów kontroli, profesjonalnego przeprowadzenia kontroli i klarownego prezentowania ich wyników, wykorzystywania wniosków płynących z kontroli NIK przez organy władzy publicznej. Spełnienie pierwszych dwu warunków spoczywa na Izbie, zaś zapewnienie

trzeciego jest kwestią dobrego współdziałania NIK i właściwość organów.

NIK działa – prawie bez przerw – od niemal 100 lat, jest więc niewątpliwie trwałą instytucją w systemie organów państwa. „Trwałą” nie może jednak oznaczać „niezmienną”. Jeżeli NIK ma coraz lepiej wypełniać swoje zadania, musi nieustannie dostosowywać się do nowych warunków oraz doskonalić metody swojego działania.

- NIK wdraża nowy system planowania kontroli. Punktem wyjścia wyboru tematów kontroli jest analiza ryzyka, wskazująca na najważniejsze zagrożenia dla realizacji strategicznych celów państwa. Tematy poszczególnych kontroli staramy się formułować tak, aby nasze potencjalne ustalenia związane były z najważniejszymi, aktualnymi problemami społeczno-gospodarczymi.
- Coraz więcej kontroli NIK ma charakter kontroli wykonania zadań, których zasadniczym celem nie jest ocena formalnych aspektów gospodarowania



środkami publicznymi, lecz efekty działań instytucji publicznych. Większego niż dotąd znaczenia nabierają więc kryteria inne niż legalność, na podstawie których NIK ocenia działalność kontrolowanych instytucji.

- W corocznej kontroli wykonania budżetu państwa następują zmiany, które pozwolą na pełną i rzetelną ocenę przy mniejszych niż dotąd nakładach; umożliwi to zwiększenie zakresu innych kontroli. Od ubiegłego roku zmienia się charakter przedkładanej Sejmowi analizy wykonania budżetu państwa: dążymy, aby dokument ten stanowił kompleksową ocenę gospodarowania środkami publicznymi w całym sektorze finansów publicznych.
- NIK podjęła działania na rzecz wzmocnienia współpracy z Prokuraturą, upatrując w tym czynnika poprawy skuteczności wdrażania wniosków i zaleceń pokontrolnych, a także skutecznego zwalczania nieprawidłowości w gospodarowaniu środkami publicznymi i majątkiem publicznym. Podjęto też działania na rzecz lepszego wykorzystania formułowanych przez NIK wniosków *de lege ferenda*.
- NIK wdraża nowy system wewnętrznej kontroli jakości procesów kontrolnych, służący zarówno jakości, jak i efektywności pracy. Dużą zmianą było przejście z nadzoru nad departamentami na nadzór projektowy nad określonymi kontrolami.

Wiceminister spraw zagranicznych Artur Nowak-Far zarysował koncepcję rozliczalności w modelu kontroli publicznej. „Rozliczalność” to relacja między państwem a obywatelami. Pojęcie to niełatwo zdefiniować, prościej określić je przez

pytania, na przykład: kto jest rozliczany i wobec kogo? Za co albo w odniesieniu do czego? Jak stwierdzić, że rozliczalność występuje? Jakie są standardy rozliczalności? Jakie skutki powoduje (lub powinna wywołać) sytuacja braku rozliczalności? System kontroli musi być precyzyjny – powinien uwzględniać oczekiwania obywateli, ale również brać pod uwagę możliwości jednostek kontrolowanych. Jeżeli system nie będzie odpowiadał owym oczekiwaniom, może być trudny do urzeczywistnienia, na przykład mogą wystąpić trudności w realizacji wniosków pokontrolnych.

Wśród założeń systemu kontroli można wskazać, że:

- nie należy oczekiwać realizacji tego, co niewykonalne (fizycznie niemożliwe);
- postulowany model zachowania powinien dopuszczać różne sposoby wykonania zadania;
- wśród możliwych rozwiązań należy wybierać działanie najbardziej etyczne;
- po obu stronach – kontrolera i kontrolowanego – powinna istnieć dobra wiara.

Kryteria kontroli NIK są ujęte zbyt ogólnie, ale nie ma z tym większych kłopotów, gdyż orzecznictwo NIK je rozwija. Gorzej, że inne kryteria kontroli przyjęte w ustawie o finansach publicznych – warto by to uporządkować. Generalnie zła jakość prawa może powodować wadliwe działanie – nie zawsze jednostka kontrolowana ponosi za to odpowiedzialność.

Członek Trybunału Klaus-Heiner Lehne rozważył, jak można efektywnie wykorzystać prace instytucji kontrolnych w procesie rozliczalności i kontroli publicznej. NOK współpracują głównie z parlamentami a nie bezpośrednio z obywatelami, bo to parlamenty mogą zmieniać prawo. Jakie

są oczekiwania każdej ze stron? Parlamente oczekują obiektywnych, wysokiej jakości i dostarczanych na czas sprawozdań z kontroli, aby dawały one wsparcie w tworzeniu prawa czy kontroli nad rządem. NOK oczekują, że ich ustalenia i opinie zostaną wzięte pod uwagę. W Parlamencie Europejskim taki mechanizm już istnieje w postaci horyzontalnej Komisji Kontroli Budżetowej, ale ważne są też komisje branżowe, ponieważ to one mają wpływ na ustawodawstwo.

W Unii Europejskiej są trzy główne płaszczyzny przygotowywania projektów: 1) strategia Europa 2020 jako platforma ogólna; 2) bieżące poprawianie obowiązującego ustawodawstwa (większość rozporządzeń nie reguluje nowych dziedzin), zwłaszcza że w przepisach końcowych często ustanawia się obowiązek oceny funkcjonowania danego aktu po 3-5 latach od jego przyjęcia; umożliwia to Trybunałowi zaplanowanie odpowiedniej kontroli; 3) obecnie Komisja podejmuje działania na rzecz uproszczenia ustawodawstwa; w tym zakresie Trybunał może dostarczyć użytecznych informacji. Organy kontroli powinny być niezależne, ale równocześnie muszą działać w taki sposób, aby wyniki ich prac były w możliwie największym stopniu przydatne dla parlamentu.

Pozostałe referaty dotyczyły: funkcji kontrolnej Sejmu (przewodnicząca sejmowej Komisji Finansów Publicznych Krystyna Skowrońska) oraz współpracy Parlamentu Europejskiego z parlamentami krajowymi w zakresie rozliczalności i kontroli publicznej (posłanka do PE Julia Pitera).

Po referatach miała miejsce dyskusja. Wiceprezes NIK Jacek Uczkiewicz uznał praktykę stałej współpracy NIK

z komisjami branżowymi Sejmu za rozwiązanie modelowe, które istotnie zwiększa skuteczność kontroli parlamentu nad działalnością administracji rządowej. W tym kontekście wyraził zaniepokojenie obecną praktyką Sejmu monopolizowania relacji Sejm – NIK przez Komisję do spraw Kontroli Państwowej. Zwiększeniu skuteczności tego nadzoru powinno sprzyjać również zobowiązanie przez Sejm rządu do tego, aby przedkładane Sejmowi w imieniu rządu informacje i sprawozdania zawierały informacje o wynikach kontroli NIK w danym obszarze, o wnioskach i zaleceniach NIK oraz o stanie ich wdrożenia. Powołując się na doświadczenia Komisji Europejskiej, która powołała specjalny zespół regularnie monitorujący wdrażanie ważniejszych zaleceń zewnętrznych audytorów (w tym ETO), J. Uczkiewicz zaproponował wdrożenie podobnej praktyki w Polsce. Jego zdaniem, polski rząd mógłby powierzyć takie zadanie Komitetowi Stałemu Rady Ministrów. NIK mogłaby uczestniczyć w pracach takiego zespołu w roli obserwatora (w razie potrzeby).

Poseł do PE Janusz Wojciechowski zwrócił uwagę na rangę kontroli NIK, które są dla Sejmu szczególnie cennym źródłem informacji. Zarazem postulował, aby kontrole NIK i ETO obejmowały nie tylko wykorzystanie środków unijnych, lecz również kwestie ich podziału na przykład w urzędach marszałkowskich, w celu uniknięcia korupcji i stosowania kryteriów politycznych. Polska otrzymuje ogromne środki na rozwój obszarów wiejskich, ale są one przydzielane głównie bogatym gminom. Przykładowo, 50 tysięcy rolników dostało środki na modernizację gospodarstw, ale wielu innych nie dostało

– i nie zawsze wiadomo, dlaczego. Mówca podzielił opinię o potrzebie współdziałania NIK z komisjami branżowymi, zaznaczając jednak rolę Komisji do spraw Kontroli Państwowej, w której każde rozpatrzenie wyników kontroli kończy się dezyderatem z postulatami do rządu. Byłoby dobrze, aby podobnie konkludowano dyskusje w innych komisjach.

Krzysztof Kwiatkowski poinformował o przeprowadzonej przez NIK analizie, dlaczego więcej środków otrzymują bogatsze gminy, z której wynika, że gminy biedniejsze nie mają funduszy na wymagany wkład własny. Aktywność NIK w kontrolowaniu spraw związanych z UE jest bardzo duża: oceniono realizację zdecydowanej większości programów operacyjnych oraz przygotowanie do nowej perspektywy finansowej. O tym mówi się mniej, gdyż generalnie system wykorzystania środków unijnych działa w Polsce dobrze, co nie znaczy, że niczego nie można poprawić. NIK pokazuje pewne ułomności, ale zauważa też dobre praktyki, które stara się upowszechniać.

Członek Trybunału Iğors Ludborżs zgodził się z opinią o potrzebie monitorowania wdrażania zaleceń pokontrolnych. W przypadku ETO powstaje pytanie, do kogo mają być one kierowane? Zasadniczo Trybunał kontroluje działalność Komisji, ale czasem ustalenia dotyczą państw członkowskich. Czy są one zainteresowane przekazywaniem im ustaleń i zaleceń Trybunału?

Radca prezesa NIK Jacek Jezierski zwrócił uwagę na nową formę współpracy kontrolnej NIK i ETO w postaci wspólnej ekipy kontrolnej obu instytucji. Umożliwia to korzystanie z najlepszych wzorców partnera. Wiceprezes NIK Wojciech Kutyla,

odwołując się do swojej ponaddwudziestoletniej pracy w administracji, podzielił się refleksją, że jeszcze 10 lat temu kontrole NIK były niezbyt przyjazne, bardziej restrykcyjne, mentorskie. W ostatnich latach ich charakter zmienił się: są bardziej audytorskie, doradcze. Mniej jest kontroli zgodności, a coraz więcej – kontroli wykonania zadań. Duże oczekiwania społeczne co do kontroli mechanizmów wykorzystania środków UE powodują, że współpraca NIK i ETO jest niezbędna. Dyrektor generalny NIK Józef Górny poinformował o nowej formie upowszechniania wyników kontroli: od dwóch lat NIK informuje o nich jednostki samorządu terytorialnego w tzw. piśmie mejlowym, a w 2014 r. został wydany zbiór kontroli przeprowadzonych w samorządach w latach 2010–2013. Członek Trybunału Augustyn Kubik, mówiąc o swoich doświadczeniach, zaznaczył, że prezentując sprawozdanie roczne ETO na forum komisji Sejmu i Senatu był wielokrotnie pytany o wyniki kontroli w Polsce, można więc pozytywnie odpowiedzieć na pytanie Iğorsa Ludborżsa. NIK i ETO doskonale współdziałają i jest to współpraca obopólnie korzystna. Ważne jest też współdziałanie NIK i parlamentu, zaś dzisiejsza dyskusja może temu dobrze służyć.

Problematyka pracy Trybunału oraz jego działań na rzecz umacniania rozliczalności w Unii Europejskiej była także przedmiotem spotkania delegacji Trybunału z marszałkiem Sejmu Radosławem Sikorskim.

### Spotkania w ministerstwach

Następnie członkowie Trybunału, rozdzieleni na trzy grupy, odbyli równoległe

spotkania w ministerstwach. Spotkanie w Ministerstwie Finansów było poświęcone dobremu praktykom i ryzyku w zarządzaniu środkami UE; uczestniczyli w nim: minister Mateusz Szczurek, generalna inspektor kontroli skarbowej Agnieszka Królikowska, prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski i wiceprezes NIK Wojciech Kutyla. Członkowie Trybunału przedstawili informacje na temat optymalnego wykorzystania środków pieniężnych UE i zagrożeń dla finansowego zarządzania budżetem unijnym oraz główne wyzwania związane z finansowaniem budżetu UE. Agnieszka Królikowska opowiedziała o organizacji instytucji audytowej w Polsce oraz praktykach stosowanych w przeprowadzaniu audytu środków unijnych. Zaprezentowano również przegląd wydatków budżetowych w Polsce.

Spotkanie w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju dotyczyło ustaleń ETO w dziedzinie funduszy europejskich, wyzwań związanych z zarządzaniem unijnym budżetem oraz dobrych praktyk w zarządzaniu funduszami strukturalnymi. Wzięli w nim udział m.in. minister Maria Wasiak, sekretarz stanu Waldemar Sługocki, wiceprezes NIK Jacek Uczkiewicz. Maria Wasiak zaznaczyła, że współpraca z ETO jest istotną częścią zarządzania funduszami europejskimi, a coroczne sprawozdania Trybunału z wykonania budżetu UE stanowią ważną informację dla ministerstwa. „Największym wrogiem dobrej pracy jest niewiedza. Nasze doświadczenia z dwu ostatnich perspektyw i uwagi takich instytucji, jak ETO czy Najwyższa Izba Kontroli pozwolą zainwestować środki unijne dla Polski na lata 2014–2020 nie tylko efektywnie, ale i poprawnie”. Minister

podkreśliła przy tym, że największy nacisk należy położyć na osiągnięcie celów, a nie proceduralną sprawność. Członek Trybunału Augustyn Kubik (w latach 2008–2010 wiceminister rozwoju regionalnego) powiedział, że Polska, z racji dużej alokacji przyznanej naszemu krajowi z budżetu UE, należy do najczęściej kontrolowanych państw członkowskich. Ocenił, że jeśli chodzi o poziom błędów w wydatkach z budżetu UE, Polska wypada bardzo korzystnie w porównaniu z innymi krajami.

Wybrane elementy sprawozdania ETO za 2013 r. były przedmiotem wystąpienia członka Trybunału Iliany Ivanovej. Przedstawiła ona poziom błędów w transakcjach z budżetu UE w ramach polityki spójności, to jest części przepływów, jakie podlegają badaniu. Trybunał skontrolował po około 180 transakcji finansowych w dwóch obszarach: polityki regionalnej, energetyki i transportu (głównie inwestycje finansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności) oraz zatrudnienia i spraw społecznych (tzw. projekty miękkie wsparte z Europejskiego Funduszu Społecznego). W 2013 r. poziom błędów dla całej UE wyniósł w obu działach odpowiednio 6,9% (102 spośród 180 badanych transakcji było obciążonych co najmniej jednym błędem) i 3,1% (analogicznie 52 spośród 182 transakcji). W pierwszym z tych działów najczęściej popełniane błędy dotyczyły zamówień publicznych, a w drugim – przeznaczania środków unijnych na wydatki niepodlegające refundacji (niekwalifikowalne). Metoda próbkowania stosowana przez Trybunał daje równe szanse na wybór transakcji zrealizowanych w poszczególnych państwach proporcjonalnie

do wydatkowanych środków. W obszarze polityki spójności łącznie w latach 2009–2013 we wszystkich państwach członkowskich kontrolerzy Trybunału zbadali 1409 transakcji, w których stwierdzili 621 transakcji obciążonych co najmniej jednym błędem (44,1%), podczas gdy w Polsce na zbadanych 251 transakcji 69 (tj. 27,5%) było wadliwych (zob. przykłady w ramce).

Członek Trybunału Henri Grethen omówił płaszczyzny ryzyka związanego z zarządzaniem finansowym budżetem UE,

przedstawione w drugim przeglądzie horyzontalnym ETO. Jedną z nich jest duża liczba podmiotów odpowiedzialnych za zarządzanie funduszami UE: oprócz Komisji i 28 państw bierze w tym udział ponad 200 struktur władz lokalnych i regionalnych. Największe wyzwania przy realizacji projektów europejskich to konieczność zapewnienia wartości dodanej oraz osiąganie zakładanych celów. W opinii Trybunału, wyzwania na najbliższe lata dotyczą też dobrego skonstruowania i stosowania zasad

#### Przykłady błędów w wykorzystywaniu środków Unii Europejskiej w ramach polityki spójności w 2013 r.

- Projekt niekwalifikowalny (wybór projektu o nierealistycznych celach): projekt realizowany w Polsce, współfinansowany z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), polegał na adaptacji zabytkowego zespołu dworsko-parkowego w celu świadczenia usług konferencyjno-szkoleniowych i hotelarskich. Projekt został wybrany przez instytucję zarządzającą, choć jego cele opisane we wniosku realnie nie mogły zostać osiągnięte. Znacznie bowiem zawyżono liczbę osób, które miałyby korzystać z usług szkoleniowych, ponadto zadeklarowano koszty wynikające z wykorzystania budynku do celów prywatnych, co nie wchodziło w zakres umowy o dofinansowanie.
- Projekt, w którym naruszono zasady pomocy państwa (brak wykazania efektu zachęty): z informacji o realizowanym w Polsce projekcie finansowanym z EFRR, który polegał na utworzeniu wspólnego centrum usługowego dla wielonarodowego przedsiębiorstwa, wynika, że projekt byłby rentowny nawet bez wsparcia publicznego i że zostałyby wykonane bez pomocy finansowej. W rezultacie projekt nie kwalifikował się do współfinansowania ze środków UE.
- Wydatki niekwalifikowalne (deklarowanie zawyżonych kosztów osobowych): w prywatnej szkole w Portugalii pełne wynagrodzenie dyrektora szkoły zostało zaliczone do kosztów projektu w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), bez uwzględnienia jego pozostałych zadań niezwiązanych z EFS ani ustanowionych pułapów współfinansowania wynagrodzeń ze środków tego funduszu. W następstwie kontroli władze portugalskie skorygowały ten błąd w marcu 2014 r. Podobne przypadki stwierdzono w projekcie

zarządzanym bezpośrednio przez Komisję i w innych projektach w ramach EFS w Niemczech, Hiszpanii, Włoszech, Polsce i Wielkiej Brytanii.

- Wydatki niekwalifikowalne (nieprawidłowe obliczanie kosztów): w odniesieniu do projektu w Niemczech zadeklarowano ujęte w fakturach wystawionych przez spółkę zależną beneficjenta koszty wynajmu, cateringu, publikacji itd., bez wykazania kosztów rzeczywistych ani związku z prowadzoną działalnością. Władze krajowe nie zajęły się tą kwestią, choć były świadome jej zaistnienia. Podobne przypadki stwierdzono również w innych projektach w ramach EFS w Polsce i Portugalii.
- Inne wydatki niekwalifikowalne: w projekcie w ramach EFS w Hiszpanii pracodawcy korzystają z obniżki składek na ubezpieczenie społeczne w przypadku utrzymania zatrudnienia po urlopie macierzyńskim. Jednym z warunków korzystania z tego rodzaju wsparcia jest brak zaległości podatkowych. W jednym przypadku beneficjent nie spełniał tego wymogu przez sześć z dziewięciu miesięcy, co spowodowało wystąpienie niekwalifikowalnych wydatków. Podobne przypadki stwierdzono również w innym projekcie w ramach EFS w Polsce.

kwalifikowalności wydatków oraz przestrzegania prawa zamówień publicznych. (tekst w ramce s. 38)

Sekretarz stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju Waldemar Sługocki omówił polskie rozwiązania w zakresie zarządzania środkami europejskimi. Zaznaczył, że: „Nasz kraj w ciągu ostatnich kilkunastu lat przeszedł drogę od korzystania z gotowych wzorców do budowy i wdrażania własnych rozwiązań. Narzędzia, które przygotowaliśmy na perspektywę 2014–2020 pozwolą skutecznie zainwestować dostępne środki”.

Spotkanie w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi dotyczyło wyników kontroli ETO i dobrych praktyk w zarządzaniu środkami unijnymi w rolnictwie, a ponadto wyzwani związanych z zarządzaniem unijnym budżetem. Wziął w nim udział

między innymi: minister Marek Sawicki, dyrektor generalny Dyrekcji Generalnej Komisji Europejskiej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich Jerzy Plewa, wiceprezes NIK Mieczysław Łuczak. Członek Trybunału Kevin Cardiff scharakteryzował ryzyko w zarządzaniu finansowym budżetem UE, o którym jest mowa w przeglądzie horyzontalnym ETO, zaś członek Trybunału Rasa Budbergytė przedstawiła wyniki kontroli wydatków w ramach wspólnej polityki rolnej (WPR). Jerzy Plewa omówił wyzwania związane ze skutecznym wykorzystaniem środków unijnych w ramach zreformowanej WPR 2014–2020. Aleksandra Szelańska z MRiRW przedstawiła dobre praktyki w zarządzaniu unijnymi środkami rolnymi. W dyskusji wskazano, że Polska należy do pierwszych krajów, które otrzymały

**Optymalne wykorzystywanie środków pieniężnych Unii Europejskiej.  
Przegląd horyzontalny dotyczący zagrożeń dla finansowego zarządzania  
budżetem UE (ETO, listopad 2014 r.)<sup>14</sup>**

Drugi przegląd horyzontalny Trybunału identyfikuje sześć podstawowych problemów zarządzania budżetem UE:

- ryzyko nieoptymalnego wykorzystania budżetu UE, wynikające z wprowadzenia nadmiernie skomplikowanych, niepotrzebnych wymogów dla uzyskania unijnego wsparcia;
- powszechność naruszeń przepisów i procedur w dziedzinie zamówień publicznych;
- ryzyko niedostatecznej zdolności państw członkowskich do zarządzania środkami UE i ich wydatkowania;
- potrzebę koordynacji budżetów krajowych i budżetu UE oraz nacisk na wykorzystanie środków unijnych bez zwracania należytej uwagi na osiągnięcie wyznaczonych celów;
- wpływ rocznego trybu procedury budżetowej na wykonanie działań wieloletnich;
- obowiązek wykazania wyraźnych korzyści z wykorzystania środków UE, których nie można by osiągnąć wyłącznie na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym („unijna wartość dodana”).

W związku z tym Trybunał proponuje:

- w trakcie wdrażania założeń wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 należy dążyć do większego ukierunkowania przepisów wykonawczych i budżetu UE na osiągnięcie określonych rezultatów;
- trzeba priorytetowo traktować wydatki na działania, w których występuje „unijna wartość dodana” (m.in. działania transgraniczne, sieci europejskie);
- cele budżetu UE powinny być wyraźnie określone oraz opierać się na wiarygodnych wskaźnikach i celach pośrednich;
- Komisja powinna usprawnić system długoterminowego prognozowania przepływów pieniężnych w celu uwzględniania z wyprzedzeniem środków od państw członkowskich oraz dopilnowania, aby niezbędne płatności mogły zostać dokonane w ramach kolejnych budżetów;
- Komisja i państwa członkowskie powinny dopilnować, aby mechanizmy kontroli były dobrze wdrożone i działały skutecznie.

<sup>14</sup> <[http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/LR14\\_02/QJ0614039PLN.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/LR14_02/QJ0614039PLN.pdf)>

akredytację w ramach WPR. Przyczyniło się do tego dobre działanie audytu wewnętrznego (np. przeprowadzanego przez Agencję Rynku Rolnego), umożliwiające poprawę sytuacji zanim kontrolę danego zagadnienia przeprowadzi ETO. Podniesiono kwestię nakładania się misji kontrolnych ETO (czasami po 2-3 jednocześnie) i wyrażono sugestię, aby instytucje kontrolujące korzystały raczej z techniki dostarczania dokumentów metodą elektroniczną, a nie papierową. Marek Sawicki wyraził przekonanie, że liczba uchybień i błędów będzie coraz mniejsza i dobrze by było, abyśmy sami wychwytywali te błędy, gdyż ministerstwu zależy, aby być dobrym wykonawcą wspólnej polityki rolnej i dobrze wykorzystywać środki unijne.

Odbyło się też spotkanie delegacji Trybunału w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w którym uczestniczyli minister Jacek Cichocki oraz sekretarz Rady Ministrów, szef Rządowego Centrum Legislacji Maciej Berek.

### **Spotkanie w NIK**

Spotkanie delegacji Trybunału w Najwyższej Izbie Kontroli – chronologicznie pierwsze podczas wizyty – było okazją do szerokiej, choć z konieczności skrótovej, prezentacji dorobku i zamierzeń obu instytucji. W spotkaniu udział wzięli członkowie ścisłego kierownictwa NIK, członkowie Kolegium NIK, dyrektorzy, radcy prezesa.

Witając gości, prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski wyraził nadzieję, że wizyta umożliwi przedstawienie, z czego wynikają priorytety kontroli państwowej w Polsce,

z jakimi ograniczeniami NIK się spotyka oraz w jaki sposób wykorzystuje możliwości wpływu na jakość zarządzania finansami publicznymi, a przez to na poprawę jakości życia obywateli. Sprawna współpraca z Trybunałem jest tu jednym z priorytetów. Jak wiadomo, przystąpienie Polski do UE stanowiło krok milowy w rozwoju naszego kraju, zarówno pod względem politycznym, jak i gospodarczym. Pomoc przedakcesyjna i wsparcie Polski po 2004 r. w postaci wielu programów finansowanych z unijnego budżetu stanowi szansę dla naszego rozwoju. Szczególnym zadaniem Polski jest jak najlepsze jej wykorzystanie. Tym samym na NIK ciąży odpowiedzialność, aby skutecznie monitorować ów proces, a przez to przyczynić się do możliwie najbardziej efektywnego wykorzystania środków unijnych. Fundusze europejskie nie są zasiłkiem, mają służyć wyrównaniu i zbliżeniu potencjałów poszczególnych państw. Jest tu zadanie dla NIK: chcemy wyraźnie deklarować, że nie chodzi tylko o to, aby pewna kwota wpłynęła do Polski. Sprawdzamy, czy należyście przeanalizowano, gdzie te pieniądze skierować, aby pobudziły długoterminowy rozwój. Chodzi o długofalową transformację gospodarki i kultury gospodarczej. Sprawdzamy, czy zostały stworzone odpowiednie plany, mechanizmy selekcji i kontroli. Stąd zaangażowanie NIK we współpracę z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym i nasze dążenie do jej zacieśniania, zarówno w postaci udziału w misjach kontrolnych Trybunału, jak i prowadzeniu przez NIK kontroli związanych z wykorzystaniem środków europejskich czy też w innych obszarach priorytetowych dla Unii.



Prezes Trybunału Vítor Caldeira w imieniu delegacji w serdecznych słowach podziękował za powitanie. Podkreślił, że nasze organy kontroli powinny pracować razem, bo jesteśmy współodpowiedzialni za zapewnienie rozliczalności środków Unii Europejskiej – środków, które powstają z wplatu obywateli.

Członek Trybunału Augustyn Kubik przedstawił główne formy dotychczasowej współpracy pomiędzy NIK i ETO:

- prezentowanie sprawozdania rocznego ETO na zebraniach szerokiego kierownictwa NIK;
- wspólne szkolenia i warsztaty dla kontrolerów NIK i przedstawicieli administracji rządowej, poświęcone metodyce kontroli ETO;
- oddelegowanie pracowników NIK do Trybunału;
- asysta kontrolerów NIK w większości wizyt kontrolnych Trybunału w Polsce;
- udział kontrolerów NIK jako pełnoprawnych członków zespołu kontrolnego Trybunału w Polsce podczas kontroli dotyczącej zwalczania chorób odzwierzęcych (listopad 2014 r.);
- współpraca przy badaniu spójności umów partnerskich i programów operacyjnych ze strategią Europa 2020, której wyniki będą zaprezentowane w tegorocznym sprawozdaniu rocznym.

Mówca podkreślił, że intencją Trybunału jest rozszerzanie współpracy z NIK, czemu może służyć zgłaszanie propozycji podczas obecnego spotkania.

Członek Trybunału Kevin Cardiff i dyrektor Delegatury NIK w Krakowie Jolanta Stawska zaprezentowali doświadczenia wspólnej misji kontrolnej ETO i NIK dotyczącej zwalczania chorób odzwierzęcych.

Komisja Europejska (Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Konsumentów) jest odpowiedzialna za koordynację, ocenę i akceptowanie projektów programów państw członkowskich w zakresie zwalczania chorób zwierząt i chorób odzwierzęcych oraz za udzielanie dofinansowania na realizację tych programów. Państwa członkowskie wdrażają programy i są zobowiązane do składania sprawozdań z tych działań oraz wniosków o płatność. W poszczególnych państwach wybrano do kontroli po trzy choroby, na których zwalczanie, kontrolę lub monitoring uzyskały one dofinansowanie Komisji. W Polsce kontrola dotyczyła programów zwalczania wścieklizny, gąbczastej encefalopatii bydła i niektórych serotypów Salmonelli w stadach drobiu. Kontrolą objęto działalność Komisji Europejskiej w latach 2009–2014. Misje kontrolne zostały przeprowadzone w Komisji oraz w siedmiu państwach członkowskich (Polsce, Hiszpanii, Francji, Wielkiej Brytanii, Włoszech, Irlandii i Rumunii). Inaczej niż w przypadku typowych form udziału kontrolerów NIK w kontrolach ETO (które mają charakter „asysty”)<sup>15</sup>, w tym wypadku kontrolerzy NIK byli pełnoprawnymi członkami zespołu kontrolnego ETO, który przeprowadził kontrolę w Polsce.

---

<sup>15</sup> Na temat dotychczasowej praktyki udziału kontrolerów NIK w kontrolach ETO w Polsce zob. J. Mazur: *Aktywność Najwyższej Izby Kontroli w Unii Europejskiej*, „Kontrola Państwowa” nr 3/2014, s. 18-24.

W tym celu 27 października 2014 r. zostało podpisane specjalne porozumienie o współpracy w tym projekcie, szczegółowo określające prawa i obowiązki obu instytucji<sup>16</sup>. Ustalono, że Delegatura NIK w Krakowie wyznaczy dwóch doświadczonych kontrolerów, którzy dołączą do zespołu ETO podczas misji kontrolnej. Przed rozpoczęciem misji kontrolerzy ci przejdą trzydniowe szkolenie w siedzibie ETO w Luksemburgu, obejmujące zakres, podejście i metodykę kontroli ETO. Podczas szkolenia i misji kontrolnej zaangażowani we współpracę kontrolerzy NIK uzyskają pełny dostęp do dokumentacji kontroli, przy czym dokumentacja ta będzie poufna i nie może być ujawniona innym stronom. Podczas misji kontrolnej kontrolerzy NIK będą uczestniczyć w kontroli zgodnie z „Ramowym programem kontroli”, razem z kontrolerami ETO, pod nadzorem kierującego zespołem kontrolerskim ETO. W porozumieniu ustalono, że kontrolerzy NIK będą uczestniczyć w przygotowaniu wersji roboczej „Protokołu wstępnych ustaleń” we współpracy z kontrolerami ETO i pod ich nadzorem, przy czym Trybunał oraz członek sprawozdawca będą ponosić odpowiedzialność za treść Protokołu oraz zgodność działań z harmonogramem kontroli. Treść Protokołu pozostanie poufna.

Porozumienie zostało zrealizowane. Misja kontrolna w Polsce odbyła się w dniach 17-21 listopada 2014 r. w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Głównym Inspektoracie Weterynarii w Warszawie oraz Wojewódzkim Inspektoracie Weterynarii i Zakładzie Higieny Weterynaryjnej w Krakowie. Zespół kontrolny z Delegatury NIK w Krakowie aktywnie uczestniczył w misji kontrolnej na tych samych zasadach jak kontrolerzy ETO, a po jej zakończeniu sporządził (w jęz. angielskim) dokument (tzw. listę sprawdzającą) przedstawiający wdrażanie programów zwalczania wścieklizny, stanowiący podstawę do sformułowania ustaleń. W kwietniu 2015 r. Komisja Europejska otrzymała „Protokół wstępnych ustaleń” wraz z aneksami dotyczącymi ustaleń w poszczególnych państwach. Publikację sprawozdania z kontroli Trybunału zaplanowano na marzec 2016 r.

Kevin Cardiff zwrócił uwagę na korzyści ze wspólnego przeprowadzenia kontroli:

- udział kontrolerów o wysokich kwalifikacjach, mających doświadczenie w kontroli w danej dziedzinie oraz znajomość krajowego prawa i praktyki administracyjnej;
- szczególnie cenna możliwość konsultacji i dyskusji w sprawie projektowanych wniosków i zaleceń;

<sup>16</sup> Porozumienie o współpracy pomiędzy Europejskim Trybunałem Obrachunkowym, zwanym dalej „ETO”, z siedzibą w Luksemburgu (Luksemburg), reprezentowanym przez pana Kevina Cardiffa, Członka ETO a Najwyższą Izbą Kontroli Rzeczypospolitej Polskiej, zwaną dalej „NIK”, z siedzibą w Warszawie, reprezentowaną przez pana Jacka Uczkiewicza, Wiceprezesa NIK w sprawie zasad współpracy w zakresie budowania potencjału pomiędzy Europejskim Trybunałem Obrachunkowym oraz Delegaturą NIK w Krakowie podczas misji kontrolnej ETO w Polsce (kontrola nr 14NR6301: Programy zwalczania, kontroli i monitorowania chorób zwierzęcych; członek sprawozdawca pan Kevin Cardiff).

- wielkie zaangażowanie i łatwość, z jaką kontrolerzy NIK byli w stanie wziąć pod uwagę podejście kontrolne Trybunału. Istnieją jednak pewne uwarunkowania, które należałoby przemyśleć, takie jak:

- ograniczony udział NIK w etapie planowania misji kontrolnej;
- trudności związane z ograniczonym dostępem kontrolerów NIK do narzędzi informatycznych ETO;
- rezultaty wspólnej misji kontrolnej nie zostaną w sposób wyraźny podkreślone w sprawozdaniu z kontroli ETO, bowiem obszar kontroli dotyczy bezpośredniego zarządzania wydatkami przez Komisję Europejską i w związku z tym raport będzie się koncentrował na roli tej instytucji, a nie państw członkowskich w procesie zarządzania wymienionymi programami.

Jak można temu zaradzić w przyszłości:

- określona forma koordynacji programów kontroli NIK i ETO może ułatwić przyszłą współpracę, warto też zastanowić się nad sposobem włączenia krajowego najwyższego organu kontroli w planowanie kontroli ETO na wcześniejszym etapie;
- dla krajowego najwyższego organu kontroli udział w kontroli obszaru zarządzania dzielonego może być bardziej interesujący;
- trzeba przemyśleć ułatwienie dostępu krajowych kontrolerów do dokumentów ETO.

Jolanta Stawska stwierdziła, że z punktu widzenia NIK najważniejszymi korzyściami ze wspólnej kontroli są uzyskanie praktycznych doświadczeń w przeprowadzeniu kontroli wykonania zadań zgodnie z metodą Trybunału oraz udział w kontroli ETO

na równych zasadach, przy uzyskaniu dostępu do dokumentów kontroli. Stworzyło to dobrą atmosferę zaufania i bliskiej zawodowej współpracy.

W przyszłości można by rozważyć:

- włączenie kontrolerów NIK do zespołu ETO na etapie planowania i opracowywania programu kontroli ETO, wykorzystując na przykład doświadczenia NIK w zakresie analizy ryzyka;
- zapewnienie udziału kontrolerów NIK na etapie opracowywania sprawozdania z kontroli ETO (przy umożliwieniu pełnego dostępu do narzędzi informatycznych ETO);
- przygotowanie przez NIK koncepcji kontroli równoległej (opartej na procedurze NIK, ale przy przyjęciu za podstawę tematu, metodyki i dokumentów planistycznych ETO), przeprowadzenie wspólnej dyskusji, a następnie równoległe przeprowadzenie kontroli przez NIK (na poziomie krajowym) i ETO (na poziomie unijnym). Umożliwiłoby to zorganizowanie większej liczby kontroli na miejscu, zgromadzenie obszerniejszego materiału dowodowego oraz sformułowanie zaleceń zarówno na szczeblu krajowym, jak i wobec Komisji Europejskiej.

Vítor Caldeira przedstawił możliwość przyszłej współpracy pomiędzy ETO i NIK. Mamy dobre podstawy w postaci dotychczasowego dorobku, zarówno na forum Komitetu Kontaktowego, EUROSAI i innych organizacji, jak i w relacjach dwustronnych. Wspólne działania są coraz bardziej potrzebne, ponieważ coraz większe jest zapotrzebowanie na rozliczalność i przejrzystość funkcjonowania władz publicznych. Dobłą

platformą może być ocena wdrażania strategii Europa 2020, bowiem dotyczy ona zarówno działania Komisji Europejskiej, jak i państw członkowskich. NIK już współpracuje z Trybunałem w tym zakresie, uczestnicząc w przeprowadzeniu analizy i oceny spójności powiązania między strategią Europa 2020, umowami partnerstwa i programami operacyjnymi na lata 2014–2020, a także analizy i oceny, czy w tych umowach i programach odpowiednio zaakcentowano osiąganie wyników. Owe działania służą sporządzeniu przez Trybunał fragmentu sprawozdania rocznego, poświęconego kwestii osiągania rezultatów wydatkowania środków unijnych. Mogą być dalsze inicjatywy inspirowane przez strategię Europa 2020, na przykład w zakresie zatrudnienia, środowiska, polityki energetycznej, innowacyjności gospodarki – wszędzie tam, gdzie środki UE są wykorzystywane łącznie ze środkami budżetów krajowych. Ważne jest zainteresowanie krajowych parlamentów wynikami tych kontroli. Możemy zatem rozważyć przeprowadzenie – na podstawie jasno określonych zasad – kontroli równoległych czy we współdziałaniu, zwłaszcza kontroli wykonania zadań. Wymaga to dobrego przepływu informacji oraz podjęcia współdziałania już na etapie planowania kontroli. Najważniejszy jest wybór odpowiedniego tematu, który przyniesie dużą wartość dodaną.

Przedstawiciele NIK zaprezentowali dwie kontrole obrazujące działalność

NIK w sprawach istotnych dla Unii Europejskiej:

- „Zapewnienie prawa do jednakowego wynagradzania kobiet i mężczyzn w sektorze publicznym”<sup>17</sup> (Marta Pankowska, Delegatura NIK w Krakowie);
- „Kontrola koordynowana funduszy wykorzystanych na realizację projektów w ramach programu operacyjnego Współpraca Transgraniczna Republika Czeska – Rzeczpospolita Polska 2007–2013”<sup>18</sup> (Iwona Zyman, dyrektor Delegatury NIK w Opolu).

W dyskusji zwrócono uwagę, że Trybunał kontroluje wykonanie budżetu przez Komisję Europejską, ale większość pieniędzy wydatkują państwa członkowskie, przez co misje kontrolne Trybunału odbywają się głównie na ich terenie. Sprawia to, że uprawnienia NIK i ETO do kontroli zarządzania i wykorzystania środków unijnych przez polską administrację i beneficjentów nakładają się. Istnieje konieczność współdziałania, aby zapobiegać powielaniu pracy oraz wskazać obszary, gdzie najlepiej można wykorzystać wyniki pracy innych kontrolerów. W nawiązaniu do prezentacji Augustyna Kubika przypomniano, że Trybunał przeprowadza kontrole w powiązaniu z krajowymi najwyższymi organami kontroli. Obszar ten na ogół działa dobrze, choć pewne trudności wynikają z faktu, że Trybunał nie ustanowił ogólnej procedury wizyt kontrolnych w państwach członkowskich i związanych z tym reguł współpracy. Powoduje to, że praktyka

<sup>17</sup> <<https://www.nik.gov.pl/plik/id,5806,vp,7510.pdf>>

<sup>18</sup> <<https://www.nik.gov.pl/plik/id,6107,vp,7854.pdf>>

wydziałów czy poszczególnych kontrolerów, którzy przyjeżdżają do Polski bywa różna (np. w zakresie dostępu kontrolerów NIK do dokumentów kontroli ETO).

Mówiono o potrzebie komunikacji z obywatelami. Wiele organów kontroli dopiero zaczyna o tym myśleć. Chodzi o wybór tematów kontroli, które są ważne dla obywateli oraz o taki sposób prezentacji ich wyników, aby dziennikarze – i sami obywatele – mieli ochotę zapoznać się z nimi. Zarówno ETO, jak i NIK starają się pracować tak, aby obywatele uznali ich produkty za istotne i warte zainteresowania. Oba organy zamierzają kontynuować działania w tym zakresie. Zastanawiano się też, czy skoro Trybunał chce działać bardziej z myślą o obywatelach Unii – to czy wynikałoby z tego, że miałby on bardziej niż dotąd współpracować z państwami członkowskimi. Odpowiedź nie jest łatwa, zwłaszcza że poszczególne państwa wydają się w różnym stopniu zainteresowane wiedzą o ustaleniach kontroli Trybunału.

Poparto tezę Vítorá Caldeiry, że dla współpracy Trybunału i krajowych organów kontroli szczególnie istotny jest wybór tematu kontroli, który może być podstawą współdziałania. Niezbędna jest w tym celu wymiana informacji. Przykładowo, w styczniu każdego roku Trybunał otrzymuje plan pracy NIK na bieżący rok oraz dodatkowo – w języku angielskim – opisy kontroli NIK dotyczących spraw związanych z UE. Corocznie polski członek Trybunału prezentuje w NIK sprawozdanie roczne Trybunału oraz wyniki niektórych kontroli wykonania zadań. Ponadto jednostki NIK regularnie otrzymują informacje

o sprawozdaniach z kontroli Trybunału. Z kolei na potrzeby Trybunału i pozostałych NOK Unii Europejskiej, NIK opracowuje w języku angielskim skróty informacji o wynikach kontroli w sprawach związanych z UE. Jest to bardzo duży zasób informacji – kwestię może raczej stanowić ich wykorzystanie. Niezależnie od tego można postawić pytanie, czy ETO i krajowe najwyższe organy kontroli mogłyby sobie przekazywać, do nieformalnej konsultacji, projekty rocznych (ewentualnie długookresowych) planów kontroli.

Mówiono o sprawności postępowania kontrolnego: zarówno w ETO, jak i w NIK istnieje dobra metodyka kontroli (choć w pewnych obszarach każdy z partnerów może się uczyć od drugiego, czemu dobrze służą cykliczne seminaria organizowane z udziałem polskiego członka ETO), ale postępowanie kontrolne wciąż trwa o wiele za długo. Nie obniżając jakości – trzeba pracować szybciej.

Krzysztof Kwiatkowski podsumował, że współpraca NIK i ETO przynosi korzyści obu organom kontroli. Z referatów i dyskusji wynika potrzeba poszukiwania dalszych form, które umożliwią jej rozszerzenie.

### Znaczenie wizyty

Wizyta była ważnym źródłem opinii i informacji. Polscy uczestnicy dowiedzieli się wiele o pracy Trybunału i jej efektach, o działaniach służących ulepszeniu procesu zarządzania środkami pochodzącymi z budżetu UE, a także o głównych obszarach ryzyka związanego z zarządzaniem budżetem unijnym. Podobną dozę wiedzy o pracy NIK przekazano członkom delegacji.

Za sukces wizyty delegacji Trybunału uważam również to, że:

- na forum ważnych organów państwa zainicjowano (choć bardzo wstępnie) dyskusję o systemie rozliczalności i kontroli publicznej, ze szczególnym uwzględnieniem roli parlamentów krajowych i Parlamentu Europejskiego;
- kontynuowano wymianę doświadczeń między przedstawicielami Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, polskiej administracji i Najwyższej Izby Kontroli

w zakresie dobrych praktyk zarządczych i kontrolnych;

- nastąpiło lepsze zrozumienie i zacieśnienie kontaktów pomiędzy ETO i NIK w zakresie kontroli wydatkowania środków unijnych oraz osiągania celów polityki Unii Europejskiej.

oprac. dr JACEK MAZUR  
radca prezesa NIK

**Słowa kluczowe:** Europejski Trybunał Obrachunkowy, Najwyższa Izba Kontroli, rozliczalność, kontrola publiczna, wykorzystanie środków UE, kontrole ETO w Polsce