

## Rola kontroli państwowej

---

# Przywracanie zaufania do finansów publicznych UE

Dwie firmy audytorskie o światowym znaczeniu: Instytut Biegłych Rewidentów Anglii i Walii (ICAEW) oraz PricewaterhouseCoopers (PwC) organizują od 2013 r. serię seminariów pod ogólną nazwą „Zrównoważone finanse publiczne w perspektywie Unii Europejskiej”<sup>1</sup>. W Brukseli 15 lutego 2016 r. w odbyła się debata pt. „Przywracanie zaufania do finansów publicznych – wartość informacji pochodzących z kontroli”, w której uczestniczyli m.in. reprezentanci Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej, ETO, NIK, NOK Holandii, regionalnego organu kontroli Szkocji, Ministerstwa Finansów Czech, firm audytorskich oraz eksperci.

### JACEK MAZUR

---

Punktem wyjścia dyskusji była teza, że kryzys finansowy i gospodarczy zwiększył potrzebę lepszego kontrolowania finansów publicznych. Ograniczenia poziomu wydatków budżetowych wzmagają zainteresowanie odpowiednim wykorzystaniem posiadanych zasobów, ze szczególnym naciskiem na relację jakości do ceny, jak też prawidłowość i legalność wydatków.

Wszystko to trzeba rozpatrywać w szerszym kontekście sprawozdawczości i rozliczalności publicznej:

- Jak niezależna kontrola może przyczynić się do wzmocnienia rozliczalności oraz przywrócenia zaufania obywateli do finansów publicznych? Jak poprawić skuteczność kontroli w związku z coraz większą potrzebą wykrywania zagrożeń dla budżetu państwa?
- Czy wyniki kontroli są zrozumiałe dla zainteresowanych podmiotów rządowych i opinii publicznej i czy prowadzą do zmian?

Dla Komisji Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego wyniki kontroli

---

<sup>1</sup> *Sustainable public finances – EU perspectives. A joint ICAEW – PwC discussion series.* <<http://www.icaew.com/en/about-icaew/what-we-do/act-in-the-public-interest/policy/public-finances/sustainable-public-finances-eu-perspectives>>.

ETO są głównym źródłem informacji. Problemów nie stwarzają wydatki instytucji UE, lecz środki zarządzane przez państwa członkowskie, których wykorzystanie jest mało przejrzyste i trudno je ocenić. Występuje tu oczywisty konflikt interesów: organy unijne chcą mieć pełen wgląd w wydatki UE w państwach członkowskich (zwłaszcza wiedzę o uzyskanych rezultatach), natomiast państwa starają się to ograniczyć. Komisja Kontroli Budżetowej zabiega o współpracę z parlamentami narodowymi, lecz te nie są zbyt chętne, przy czym najmniejsze zainteresowanie wykazują parlamenty tych krajów, które otrzymują najwięcej środków. Generalnie, parlamenty narodowe mało zajmują się kwestią wykorzystania środków UE. Czasem wiąże się to z faktem, że owe środki stanowią niewielki odsetek krajowego budżetu, choć nawet gdy jest to „tylko” 1% budżetu, chodzi o duże kwoty, porównywalne na przykład z wydatkami na szkolnictwo<sup>2</sup>. W niektórych krajach najwyższe organy kontroli (NOK) przedkładają parlamentom istotne informacje o wykorzystaniu środków unijnych; na przykład NOK Holandii od 2003 r. corocznie sporządza opis zarządzania finansowego UE, który prezentuje systemy zarządzania, oceny i kontroli, pozwalające ocenić prawidłowość oraz oszczędność, wydajność i skuteczność wykorzystania środków UE zarówno w Holandii, jak i w skali całej Unii (*EU Trend Report*). NOK Holandii ma dużą wiedzę o własnym kraju, ale trochę za

mało informacji, które umożliwiałyby dokonywanie porównań z sytuacją w innych państwach. Tymczasem zainteresowanie parlamentu wywołują przede wszystkim porównania i oceny dotyczące całej Unii, dlatego zakres raportu wciąż jest rozszerzany.

Dla współczesnego najwyższego organu kontroli problemem jest zachowanie równowagi między przeprowadzaniem kontroli finansowej oraz wykonania zadań. NOK zaczynały od kontroli finansowej i mniej więcej do połowy XX wieku był to jedyny rodzaj ich działalności. Później w niektórych krajach (Holandia, Wielka Brytania, Stany Zjednoczone i inne kraje anglosaskie, kraje skandynawskie) zaczęto wprowadzać również kontrolę wykonania zadań. Był to długi i zróżnicowany proces, który sprawił, że w pewnym okresie niektóre NOK zaczęły zajmować się głównie tego rodzaju kontrolami (np. w Wielkiej Brytanii). Jednak coraz większe ostatnio trudności z długiem publicznym ponownie zwiększają rolę kontroli finansowej, zwłaszcza w kontekście jej funkcji poświadczającej (certyfikacja). W dyskusji wyrażono opinię, że bardzo niewiele NOK przeprowadza rzeczywistą kontrolę wykonania zadań, zwłaszcza w aspekcie wydajności i skuteczności, bowiem wykonywanie takiej kontroli na odpowiednim poziomie jest bardzo trudne, a przez to kosztowne. Sprawozdania z kontroli wykonania zadań muszą też być bardzo zrównoważone, aby ukazać zarówno niedostatki, jak

<sup>2</sup> Przykładowo, w 2013 r. wydatki z budżetu UE wynosiły 149 mld euro, co stanowiło ok. 1% dochodu narodowego brutto państw członkowskich; w przybliżeniu można zatem przyjąć, że środki UE wydatkowane w państwach członkowskich odpowiadały średnio około 0,8% PNB tych państw.

i mocne strony kontrolowanej działalności. Wcześniej musi nastąpić ściśle określenie celów, bo tylko wówczas można ocenić ich wykonanie. Trzeba przecież uważać na „kult wskaźników”, jaki istnieje w niektórych administracjach (np. francuskiej), jako że nie wszystko, co jest istotne, daje się zmierzyć; i na odwrót – nie wszystko, co mierzalne, jest ważne.

Jest oczywiste, że w każdym państwie musi istnieć niezależny oraz wyposażony w odpowiednie kompetencje najwyższy organ kontroli. W tym kontekście uznano, że Komisja powinna traktować dobre funkcjonowanie NOK jako jedno z podstawowych kryteriów akcesyjnych. W rzeczywistości taki warunek już obowiązuje: od 2004 r. Komisja wymaga od państw kandydujących, aby posiadały niezależny NOK, umocowany w konstytucji; na tym tle powstał dylemat z Islandią, której konstytucja nie zawiera przepisów dotyczących NOK. Podkreślono też, że główny problem NOK to zapewnienie skuteczności realizacji jego zaleceń. W Grecji, na przykład, NOK od 30 lat raportował o problemach w statystyce, ale nikt się tym nie przejmował; to samo dotyczyło jednego z regionów Hiszpanii – były krytyczne sprawozdania z kontroli, ale nikt ich nie czytał.

Wielu mówców podkreślało znaczenie jasnego formułowania dokumentów budżetowych i sprawozdań z ich wykonania, aby były one zrozumiałe przynajmniej dla większości obywateli; to samo dotyczy sprawozdań z kontroli. NOK muszą traktować opinię publiczną jako jednego z głównych interesariuszy, z czym wiąże się też wybór obszarów kontroli. Uczestnicy dyskusji z zaciekawieniem dowiedzieli się o niektórych tematach kontroli NIK, które wywołały zainteresowanie opinii publicznej, takich jak pomoc rodzinom zagrożonym odebraniem dzieci, poszukiwanie osób zaginionych, zapobieganie bezdomności zwierząt, przygotowanie urzędów do kontaktu z niesłyszącymi, potrzeba polityki prorodzinnej, bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni, prawa pacjentów szpitali psychiatrycznych. Kontrole te zostały dobrze przyjęte przez opinię publiczną. Jeżeli praca NOK jest dobrze oceniana przez obywateli, łatwiej ich zainteresować wynikami kontroli z zakresu finansów publicznych.

dr JACEK MAZUR,  
radca prezesa NIK