

Spotkanie szefów NOK grupy V 4+2

Projekt wymiany danych między najwyższymi organami kontroli

Prezesi najwyższych organów kontroli (NOK) krajów Grupy Wyszehradzkiej: Czech, Polski, Słowacji i Węgier, a także Austrii i Słowenii (tzw. grupa V 4+2) zbierają się corocznie poczynając od 2002 r¹. Spotkania te pozwalają omówić aktualne wydarzenia i zagadnienia dotyczące działalności NOK oraz, w miarę potrzeby, przygotować wspólne stanowisko na zebrania Komitetu Kontaktowego prezesów NOK państw członkowskich Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. W tym roku spotkanie odbyło się we wrześniu w czeskich Lednicach, a jego głównym tematem były „Dane, wskaźniki i porównania międzynarodowe”.

JACEK MAZUR

Najwyższe organy kontroli wspierają rozwój transparentności i efektywnego wykorzystania środków publicznych oraz rozwój digitalizacji i stosowania IT w administracji publicznej. W działalności kontrolnej coraz częściej pojawia się potrzeba uzyskiwania dostępu do dużych zbiorów danych oraz do wielu systemów informatycznych jednostek kontrolowanych. Aby zwiększyć możliwość analizowania danych, należy skrócić czas poświęcany na ich zbieranie

i przetwarzanie. Miloslav Kala – prezes NOK Czech, gospodarz tegorocznego spotkania, zaproponował, aby podzielić się wiedzą i doświadczeniem w zakresie zbierania, przeszukiwania i transformacji danych, jako że staje się to coraz bardziej czasochłonne. Ważne są zwłaszcza informacje wykorzystywane w codziennej pracy kontrolnej, które służą ocenie ryzyka, planowaniu i przygotowaniu kontroli, zmniejszeniu ciężaru przygotowania się do kontroli przez jednostki kontrolowane i osiągnięciu wyższej jakości sprawozdań

¹ Poprzednie zebranie odbyło się w maju 2015 r. w Polsce, w Promnicach pod Katowicami. Zob. J. Mazur: *Wpływ NOK na jednostki kontrolowane – kraje Grupy Wyszehradzkiej*, „Kontrola Państwowa” nr 3/2015.

z kontroli. Wystąpił on z koncepcją wymiany wiedzy zebranej w krajach grupy V 4+2 w dziedzinie pozyskiwania i przetwarzania danych oraz wykorzystania narzędzi służących do ich przetwarzania. Przedstawił wstępną koncepcję współpracy w wymianie informacji o rozwiązaniach stosowanych w administracji publicznej i usługach publicznych, co umożliwiłoby formułowanie międzynarodowych porównań, zwiększając wartość zaleceń z kontroli NOK. Idea ta została poparta przez uczestników spotkania.

Prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski omówił polskie uwarunkowania i praktykę NIK. W zakresie pozyskiwania i analizy danych NIK korzysta z różnych platform danych i współpracuje z wieloma podmiotami. Przede wszystkim jest to platforma danych publicznych, prowadzona przez ministra cyfryzacji. Bardzo istotnym źródłem danych i partnerem NIK jest Główny Urząd Statystyczny, z którym NIK podpisała porozumienie o współpracy. W zakresie pozyskiwania bieżących danych NIK utrzymuje kontakty głównie z: 1) Ministerstwem Finansów, które udostępnia dane jednostkowe ze sprawozdań finansowych państwowych jednostek budżetowych i jednostek samorządu terytorialnego oraz niezbędne dane z hurtowni danych dotyczące podatków i ceł; 2) Ministerstwem Edukacji, które prowadzi centralny system informatyczny obejmujący szkoły i placówki oświatowe; 3) Ministerstwem Rozwoju, skąd między innymi otrzymuje szczegółowe informacje o projektach współfinansowanych z UE; 4) Ministerstwem Cyfryzacji, które nadzoruje elektroniczną platformę wymiany informacji pomiędzy urzędami administracji

publicznej (ePUAP); 5) Ministerstwem Zdrowia, które nadzoruje prowadzenie rejestru podmiotów leczniczych; 6) Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, które nadzoruje prowadzenie centralnych transakcyjnych baz danych i hurtowni danych w obszarze swoich kompetencji; 7) Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji, w szczególności w sytuacji gdy NIK chce kontrolować funkcjonowanie różnych podmiotów w powiązaniu z ewidencją ludności. W razie potrzeby NIK korzysta również z zasobów innych instytucji, takich jak: Narodowy Fundusz Zdrowia – który gromadzi informacje o udzielonych świadczeniach medycznych; Narodowy Bank Polski – który prowadzi obsługę bankową wszystkich państwowych jednostek budżetowych; inne urzędy centralne, fundusze i agencje – stosownie do potrzeb. Ostatnią grupę podmiotów, od których pobierane są dane, stanowią podmioty lokalne odpowiedzialne za kontrolowany obszar, a nieobjęte bezpośrednio kontrolą. Do podmiotów takich NIK zwraca się najczęściej drogą elektroniczną. Zdarzało się, że tą drogą Izba otrzymywała dane od kilku tysięcy podmiotów (szkół, jednostek samorządu terytorialnego, lokalnych ośrodków pomocy społecznej).

Dla planowania i przygotowania kontroli potrzebna jest baza analityczna dotycząca podmiotów podlegających kontroli. Baza taka jest sukcesywnie budowana i aktualizowana w powiązaniu z rejestrami i systemami zewnętrznymi. Są w niej zawarte podstawowe dane o podmiotach (ok. 116 tys.) oraz tablice pozwalające na powiązanie danych z systemami zewnętrznymi, aby można było śledzić

funkcjonowanie poszczególnych podmiotów i dołączyć szczegółowe dane z systemów sprawozdawczych, jeśli są one potrzebne do analiz. Baza analityczna powiązana jest z bazą systemu zarządzania kontrolami, który funkcjonuje od 1997 r. i zawiera dane o około 54 tysiącach kontroli i 24 tysiącach kontrolowanych podmiotów, w tym wnioski pokontrolne. Powiązanie tych zasobów pozwala na wykonanie mapy kontroli, wskazującej, czy i jak często NIK kontroluje dany podmiot.

Na etapie planowania kontroli Izba korzysta również z informacji (wniosków, sugestii) otrzymanych z parlamentu, od Prezydenta RP oraz z instytucji rządowych, a także odpowiednio opracowanych informacji medialnych. Z kolei na etapie przygotowania kontroli często wykorzystywane są dane otrzymywane przez elektroniczne zapytania kierowane do grup jednostek funkcjonujących w obszarze zaplanowanym do kontroli. Dotyczy to informacji, które nie są możliwe do pozyskania w innym trybie, w tym w ramach statystyki publicznej i sprawozdawczości. Gdy chodzi o wykorzystanie danych statystyki publicznej, to obok danych zagregowanych, w wyniku zmiany ustawy o statystyce publicznej od połowy 2015 r. NIK ma dostęp do danych jednostkowych jednostek sektora finansów publicznych. Należy jednak mieć na względzie, że rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 223 z 2009 r. ogranicza możliwość wykorzystania tych danych wprost do celów kontrolnych.

Etap prowadzenia czynności kontrolnych wymaga danych dotyczących poszczególnych transakcji czy spraw. Większość z nich jest dostępna w lokalnych systemach IT kontrolowanych podmiotów, ale zdarza się, że z powodu różnorodności systemów pozyskiwanie takich danych, ich konwersja i analiza są trudne i pracochłonne. NIK radzi sobie z tym w kontrolach finansowych, gdzie prawie zawsze uzyskuje dane w wersji elektronicznej; nieco gorzej jest w przypadku innych kontroli, choćby z racji mniejszej standaryzacji procesów i systemów IT. Do tego typu analiz potrzebne są informacje o systemach IT kontrolowanych jednostek, które Izba stara się gromadzić jako rodzaj metadanych.

Ponadto w ramach wprowadzonego w Najwyższej Izbie Kontroli w 2015 r. systemu zapewnienia jakości procesu kontrolnego promowane są działania kontrolerów, którzy rozpoczynając kontrolę, uzyskują od kontrolowanego podmiotu informacje, czy i jakie zasoby dotyczące kontrolowanego obszaru gromadzone są w systemie IT.

Pozyskiwanie i analiza danych wymaga odpowiedniego zespołu analitycznego², który jest w stanie sprostać wymienionym powyżej wyzwaniom, a równocześnie będzie w stanie zrozumieć potrzeby i być zrozumiany przez kontrolerów.

Prezes Krzysztof Kwiatkowski wskazał, że warto rozważyć:

- czy coraz szersze korzystanie z analizy danych w kontroli może mieć wpływ na

² W NIK zadania takie wykonuje Zespół Wsparcia Informatycznego i Analitycznego Kontroli.

- metodykę przez zmianę charakteru dowodów, terminów, procedury kontroli;
- jak pracować nad metodami i narzędziami do analizy danych, aby były one odpowiednie do potrzeb i nadążały za zmieniającym się środowiskiem informacyjnym kontrolowanych jednostek;
 - jak przedstawiać wyniki trudnych analiz, aby sprawozdania te mogły być przydatne dla różnych instytucji, gdyż obok odpowiedniego przygotowania kontrole-rów, którzy powinni rozumieć potrzebę analizy danych, problemem jest kwestia świadomości odbiorców sprawozdań z kontroli.

W dyskusji nad zagadnieniami korzystania z informacji przedstawiono też kolejne referaty:

- Zbiory danych jako podstawowy czynnik uzyskania informacji i wiedzy w procesie kontroli (Tina Eržen, radca prezesa Trybunału Obrachunkowego Słowenii),
- Wsparcie analityczne w działalności kontrolnej NOK Słowacji (Norbert Egry, dyrektor departamentu analitycznego Najwyższego Urzędu Kontrolnego Słowacji),
- Skuteczne wykorzystanie danych i wskaźników przez NOK Austrii w działalności kontrolnej i w procesach międzynarodowych (Ulrike Katterl, dyrektor departamentu planowania Izby Obrachunkowej Austrii),
- Wykorzystanie danych w analizie ryzyka (Julia Szappanos, kierownik wydziału analizy ryzyka w Państwowej Izbie Obrachunkowej Węgier),
- Wykorzystanie możliwości żądania otrzymania i przetwarzania danych w prowadzeniu kontroli (Julia Szappanos, jak wyżej),

- Współczesne możliwości rozpoznawania i przekładu mowy (Gabriela Kiššová, departament IT Najwyższego Urzędu Kontrolnego Czech).

Štefan Kabátek, dyrektor departamentu kontroli wykonania zadań Najwyższego Urzędu Kontrolnego Czech zaprezentował szczegółowy projekt współpracy międzynarodowej w zakresie wykorzystania danych i wskaźników. W wielu krajach w administracji publicznej stosuje się metody porównawcze, w tym ich bardziej zaawansowaną formę – analizę porównawczą (*benchmarking*). Pozwalają one sformułować opinie i oceny trudne do uzyskania w inny sposób.

Najwyższe organy kontroli powinny w coraz większej mierze koncentrować się na porównywaniu i benchmarkingu, dzięki czemu będą mogły udzielać dysponentom środków publicznych aktualnych, a co ważniejsze – kompleksowych informacji, osadzonych w szerszym kontekście.

Celem nie powinno być przecież porównywanie kontrolowanych podmiotów tylko w swoim kraju, lecz także w skali międzynarodowej. Dla dobra kontrolowanych podmiotów warto przedstawiać przykłady dobrych praktyk oraz różnice między praktykami i konkretnymi procedurami w różnych krajach. Wymaga to posiadania danych, które są pewne, precyzyjne oraz dają się porównać. Tego rodzaju dane dotyczące swoich krajów posiadają najwyższe organy kontroli, trzeba zatem dążyć do stworzenia mechanizmu ich wymiany.

Dla praktycznego zilustrowania prezentowanej koncepcji mówca zaprezentował kilkanaście przykładów; oto krótkie omówienie dwu z nich.

Przykład 1.

WYKORZYSTANIE POWIERZCHNI BUDYNKÓW URZĘDÓW I ORGANIZACJI RZĄDOWYCH

Wskaźnik pozwala określić efektywność wykorzystania powierzchni biurowych oraz ułatwić dostrzeżenie możliwych sposobów zarządzania państwową infrastrukturą budowlaną. Może posłużyć do określenia nowej strategii zarządzania nieruchomościami. W razie potrzeby zareagowania na zmiany w zasobach personalnych urzędu umożliwi stwierdzenie rezerw w dostępnych powierzchniach. Może również posłużyć do zidentyfikowania obiektów, które można będzie opuścić lub przekazać do użytkowania przez inne podmioty. Ze wstępnych informacji wynika następujące porównanie:

- Czechy: dane uzyskane w 2013 r. w wyniku kontroli w wybranych urzędach wahały się od 11,0 do 15,3 m² na pracownika.
- Słowacja: przyjęto, że powierzchnia na jednego pracownika powinna wynosić od 6 do 8 m² na osobę. W rzeczywistości w administracji publicznej na jednego pracownika organu pierwszego stopnia przypada 15,9 m² powierzchni biurowej, na pracownika organu drugiego stopnia – 15 m² powierzchni. Największa powierzchnia biurowa – 40,42 m² na osobę – została stwierdzona w administracji wojskowej, najmniejsza – 7,9 m² – w biurach służby celnej.
- Wielka Brytania: rządowy doradca ds. nieruchomości ustalił, że w marcu 2012 r. średnia powierzchnia na pracownika wynosiła 13 m², natomiast rok później – 11,9 m². Celem jest ograniczenie powierzchni biurowej do końca marca 2018 r. średnio do 8 m² na osobę.
- Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej: Europejska Służba Działań Zewnętrznych zaleca, aby w biurach przedstawicielstw Komisji nie przekraczano 35 m² na osobę. W rzeczywistości w 2014 r. 14 z 85 delegacji przekroczyło ów wskaźnik, zaś średnia powierzchnia na osobę wynosiła 41 m². Największą powierzchnię biurową miały przedstawicielstwa przy ONZ w Nowym Jorku – 90 m² na osobę i przy ONZ w Genewie – 104 m² na osobę.

Robiąc porównania, trzeba uwzględnić zadania poszczególnych instytucji, specyfikę lokalną, regionalną i krajową oraz standardy techniczne i przepisy mające wpływ na wymienione wartości. Chodzi np. o wykonywanie pracy w domu, normy higieniczne w zakresie minimalnej powierzchni dla różnych kategorii pracowników zależnie od rodzaju pracy, ceny powierzchni biurowych na rynku nieruchomości, wiek budynków, ich znaczenie historyczne czy ochronę ze względu na ich zabytkowy charakter. Ponadto należy uwzględnić sposób obliczania wskaźnika, który może istotnie się różnić np. w zależności od tego, jakie powierzchnie można włączyć do powierzchni „administracyjnych” służących do wyliczenia wskaźnika (np. powierzchnie wspólne, pomieszczenia techniczne, węzły sanitarne itd.), a także jakie kategorie pracowników należy uwzględnić przy dokonywaniu kalkulacji.

Przykład 2.

ODSETEK OSÓB ZAGROŻONYCH UBÓSTWEM LUB WYKLUCZENIEM SPOŁECZNYM

Jednym z celów strategii Europa 2020 jest obniżenie o jedną czwartą liczby osób żyjących poniżej krajowej granicy ubóstwa, co pozwoli wyprowadzić z ubóstwa ponad 20 mln ludzi.

Walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym polega na wzroście zatrudnienia oraz nowoczesnej, skutecznej ochronie socjalnej i polityce społecznej. Owa polityka obejmuje w szczególności właściwie ukierunkowane kształcenie, opiekę społeczną, zdrowie i mieszkania, przy czym dla potrzeb tych obszarów UE planuje przeznaczyć jedną piątą środków Europejskiego Funduszu Socjalnego. Monitorowanie tego wskaźnika dostarcza informacji niezbędnych do oceny stopnia osiągnięcia wyznaczonego celu na poziomie krajowym.

Szefowie NOK państw grupy V 4+2 uzgodnili, że do końca listopada br. przekażą NOK Czech stanowisko w sprawie przedstawionej koncepcji współpracy dotyczącej wymiany informacji.

Drugi temat spotkania dotyczył przygotowań do zebrania Komitetu Kontaktowego (KK) prezesów NOK UE, które odbędzie się w Bratysławie w październiku br. Przedstawiono dwa referaty:

- Przygotowania do zebrania KK (Igor Ciho, dyrektor departamentu współ-

pracy międzynarodowej Najwyższego Urzędu Kontrolnego Słowacji),

- Możliwości wyrażenia przez Komitet Kontaktowy poparcia dla NOK Gruzji, Mołdawii i Ukrainy (Jacek Mazur, radca prezesa NIK).

Kolejne spotkanie szefów NOK V 4+2 odbędzie się w 2017 r. na Słowacji.

dr JACEK MAZUR, radca prezesa NIK

Fot. NOK Czech.



Szefowie NOK państw grupy V 4+2 (Lednice, Czechy, wrzesień 2016).