

Zbysław Dobrowolski

Ekonomiczna analiza działalności naczelných organów kontroli państwowej

Studia Lubuskie : prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej
Szkoły Zawodowej w Sulechowie 5, 265-292

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

ZBYSŁAW DOBROWOLSKI

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sulechowie

Ekonomiczna analiza działalności naczelnych organów kontroli państwowej

1. Wstęp

Jednym z zagadnień, które stanowi przedmiot zainteresowań badaczy zajmujących się problematyką wyboru publicznego, jest optymalna struktura władzy w państwie. Struktura ta określona w ustawie zasadniczej odpowiada ustalonemu przed wiekami modelowi trójpodziału władzy. We współczesnych wysokorozwiniętych państwach Ameryki Północnej i Unii Europejskiej środki masowego przekazu (koncerny telewizyjne, radiowe, prasowe) w sposób znaczący wpływają na scenę polityczną. Stąd też pojawia się pogląd, iż środki masowego przekazu stanowią czwartą władzę. Niektórzy odnotowują istnienie piątej władzy – kontrolnej. B. Constant nazwał ją władzą neutralną, a jej zadaniem miało być przeciwdziałanie próbom uzyskania przewagi przez którąkolwiek z władz¹.

Biorąc pod uwagę atrybuty niezależnej władzy stwierdzić należy, że jej istotą jest niezależność od pozostałych władz, a także możliwość używania różnych środków władczych, zabezpieczających realizację jej rozstrzygnięć. Przyznanie kompetencji władczych naczelnym organom kontroli państwowej przekształciłoby kontrolę w nadzór. Pomijając jednakże atrybut władzy – środki władcze – a skupiając się na możliwościach wyegzekwowania określonego rozstrzygnię-

¹ W. Szyszkowski, *Benjamin Constant. Doktryna polityczno-prawna na tle epoki*, [w:] „Państwo i Prawo” 1984, z. 11, s. 116-118.

cia, stwierdzić należy, iż możliwe byłoby wyodrębnienie władzy kontrolującej w systemie władzy państwowej.

Powyższe rozważania natury ustrojowej pozostawiam konstytucjonalistom. W zamian – w niniejszym artykule postanowiono uwypuklić rolę administracji publicznej we współczesnym państwie, a następnie skupić uwagę na ekonomicznej analizie działalności naczelnych organów kontroli państwowej, zwanych także organami kontroli parlamentarnej. Warto przy tym odnotować, iż dotychczas nie sformułowano podstaw ekonomicznej teorii instytucjonalnej kontroli państwowej.

W artykule zamiennie stosuję pojęcia: kontrola państwowa, instytucjonalna kontrola państwowa i kontrola parlamentarna. Pojęcia te, na potrzeby niniejszego artykułu, przypisuję naczelnemu organowi kontroli państwowej, w pełni zdając sobie sprawę z umownego charakteru takiego zabiegu. Definicje kontroli państwowej przedstawiam pokrótce w punkcie drugim artykułu. Ograniczam jednakże systematyzację aparatu pojęciowego do niezbędnego minimum, biorąc pod uwagę uwarunkowania redakcyjne. Zainteresowanych odsyłam do literatury poświęconej teorii kontroli².

W artykule sformułowano następujące hipotezy:

- Naczelne organy kontroli państwowej dążą do maksymalizacji swojej użyteczności.
- W interesie naczelnego organu kontroli państwowej leży stymulowanie dodatkowej podaży kontroli ze strony społeczeństwa.
- Naczelne organy kontroli państwowej wpływają na gospodarkę państwa. Nieznany jest zakres, w jakim niezależność instytucjonalnej kontroli państwowej od władzy wykonawczej państwa wpływa na wyniki gospodarcze państwa.
- Obrany kierunek działania naczelnego organu kontroli państwowej stanowi wynik optymalizacji zachowań tego organu przy danym układzie zmiennych interweniujących.
- Poziom zaangażowania naczelnego organu kontroli państwowej w kontrole podejmowane z własnej inicjatywy osiąga punkt, gdzie wielkość korzyści z takich kontroli zrównuje się z wysokością kosztu alternatywnego.

² Zob. Z. Dobrowolski, *Czynniki sprawności kontroli państwowej*, Sulechów 2004, s. 15-57; Z. Dobrowolski, *Naczelne organy kontroli państwowej w krajach członkowskich Unii Europejskiej. Ciągłość i zmiana. Studium porównawcze*, Zielona Góra 2008, s. 15-43.

- Obszar przetargowy pomiędzy naczelnym organem kontroli państwowej a podmiotem kontrolowanym w zakresie implementacji przez jednostkę kontrolowaną ocen, uwag i wniosków pokontrolnych stanowi część wspólną zbioru Pareta i obszaru możliwej dyskusji.

2. Asymetria informacji w sektorze publicznym

Ekonomiczną analizę instytucjonalnej kontroli państwowej rozpocznę od przypomnienia, czym jest administracja publiczna. Do niedawna (lata 60. XX w.) ekonomia zajmowała się przede wszystkim procesem gospodarowania w sektorze prywatnym, a zatem sposobem wykorzystania ograniczonych zasobów do wytwarzania dóbr i usług, z uwzględnieniem maksymalizacji założonych celów. Tymczasem ekonomizację jako proces można zastosować w każdej dziedzinie aktywności człowieka, w tym także w sektorze publicznym, w którym wybór określonego działania podejmowany jest często w drodze decyzji kolektywnych, przy udziale mechanizmu politycznego³. Czy taki wybór może być racjonalny oraz czy można zastosować do jego analizy instrumenty ekonomiczne? Odpowiedzi na te pytania udziela teoria wyboru publicznego, która wykorzystuje narzędzia analizy ekonomicznej do badania i opisywania zjawisk w sferze politycznej. W teorii, której początki sięgają początku lat 50. XX w., wykorzystuje się również osiągnięcia nauk społecznych, jak też badania operacyjne. Teoria wyboru publicznego, której prekursorami są K. Arrow i D. Black, jest zatem częścią ekonomii, opartą na normatywnej teorii wyboru społecznego, rozwijającą się w kierunku teorii opisowo-wyjaśniającej i predykcyjnej.

Przed omówieniem asymetrii informacji w sektorze publicznym należy przypomnieć, czym jest administracja publiczna, stanowiąca część składową tego sektora. Jest ona dopełnieniem konstytucyjnych organów władzy i pełni wobec nich funkcje pomocnicze, świadczy usługi na ich rzecz oraz przejmuje część ich kompetencji wykonawczych i regulacyjnych. Zaspokaja zbiorowe i indywidualne potrzeby obywateli wynikające ze współżycia ludzi w społecznościach i przekształca ogólne przepisy prawa w konkretne decyzje dotyczące indywidualnych spraw⁴.

Administracja publiczna, charakteryzująca się hierarchicznością, ustalonymi procedurami podejmowania decyzji, stanowi integralną część systemu politycznego, podlega jego wpływom, ale sama również odgrywa rolę w kreowaniu

³ G. Becker, *Ekonomiczna teoria zachowań ludzkich*, Warszawa 1990, s. 19.

⁴ *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Kolonia Limited 2001, s. 16.

polityki państwowej. Nawet trafnie podjęta decyzja w parlamencie lub na wysokim szczeblu hierarchii biurokratycznej, ale źle wykonana przez urzędników niższego szczebla, w ocenie obywateli i tak przełoży się na złą ocenę ustawodawcy i rządu.

Administracja publiczna jest finansowana z budżetu państwa, w ramach rządowych zakupów dóbr i usług, które obok transferów rządowych oraz obsługi długu publicznego, stanowią wydatki państwa. Rządowe zakupy dóbr i usług dotyczą nie tylko wydatków ponoszonych na administrację, ale i obronę narodową, ochronę porządku publicznego, ochronę zdrowia, oświatę, kulturę i naukę. Państwo prowadzi inwestycje infrastrukturalne. Część inwestycji może być związana z działalnością produkcyjną państwa – na przykład przemysł zbrojeniowy. Administracja publiczna jest zatem bardzo istotnym zbiorowym nabywcą dóbr i usług na rynku i może dyktować warunki rozwoju swoim prywatnym partnerom, dla których uczestnictwo w procesie sprzedaży państwu dóbr i usług stanowi znaczące lub jedyne źródło dochodów. Jeśli uwzględni się także, iż decydenci (z sektora publicznego) zakupów dóbr i usług tylko w niewielkim zakresie finansują z własnej kieszeni wspomniane wyżej zakupy, to wówczas można sformułować konstatację, iż organy administracji publicznej, uzupełnione o urzędy stanowiące ich aparat pomocniczy, wpływają na dokonywane wybory publiczne, a w ich działalności istnieje znaczne ryzyko pogoni za rentą⁵.

Powyższa konstatacja nakazuje zwrócić uwagę na podział uprawnień władczych pomiędzy organami konstytucyjnymi i administracją. Już z samej koncepcji indywidualizmu metodologicznego wynika, że decyzje podejmowane przez określone jednostki mają na celu maksymalizację oczekiwanych korzyści. Należy także zauważyć, że podmioty pośrednie (inne niż decydent) mogą czerpać korzyści przetwarzając w określony sposób informacje niezbędne do podjęcia finalnych decyzji. Powyższe uzmysławia, że faktyczna możliwość sprawdzenia przez wyborców lub politycznych decydentów informacji przygotowanych przez podmioty pośrednie – administrację jest nie tylko kosztowna, ale przede wszystkim wielce ograniczona z uwagi na rozproszenie i liczbę instytucji stanowiących administrację publiczną.

Wymiana informacji pomiędzy egzekutywą polityczną a egzekutywą administracyjną przybiera postać obustronnego monopolu. Podmiot należący do administracji dostarcza informacje rządowi, a rząd uzyskuje określony zakres informacji jedynie od jednostki, która zajmuje się określonymi sprawami. Stronami transakcji na tak zdefiniowanym rynku są organy nadzorujące działalność

⁵ Z. Dobrowolski, *Korupcja w państwie, przyczyny, skutki, kierunki przeciwdziałania*, Sulechów 2005, s. 7-8.

jednostki administracji oraz jednostki administracji. Organy nadzorujące podejmują decyzje w sprawach budżetu jednostki administracji w oparciu o informacje przekazane przez te jednostki. Powstaje zatem asymetria informacji. Polega ona na tym, że jedynie część pracowników jednostki administracji zna rzeczywisty koszt wytworzonej usługi publicznej. Takiej informacji nie posiada natomiast dysponent środków budżetowych. Kierując się chęcią maksymalizacji swojej użyteczności, innymi słowy chęcią zwiększenia dochodu pieniężnego, prestiżu, stworzenia możliwości podnoszenia swoich kwalifikacji na koszt państwa, zapewnienia opieki społecznej i zdrowotnej, przedstawiciele jednostki administracji będą dążyli do zapewnienia dla urzędu, w którym są zatrudnieni, jak najlepszego budżetu. Uzyskana nadwyżka pomiędzy całkowitym budżetem a minimalnym kosztem wytworzenia usług przez jednostkę administracji może być wydatkowana na przedsięwzięcia, które pozwalają zwiększyć jej prestiż – na przykład organizację konferencji z udziałem przedstawicieli świata nauki.

Asymetria informacji o podejmowanych działaniach przez jednostkę administracji sprzyja zjawisku zawyżania kosztów realizacji zadań publicznych. A zatem takiej sytuacji, gdy planowane wydatki budżetowe w poszczególnych paragrafach klasyfikacji budżetowej są znacznie większe od rzeczywistości niezbędnych. Innym zagrożeniem płynącym z asymetrii informacji jest możliwość zaistnienia zjawiska selektywnej rzetelności, a zatem sytuacji, w której jednostka administracji będzie rzetelnie wywiązywała się jedynie z tych obowiązków, w tym sprawozdawczych, które nadzorujący może łatwo zbadać i ocenić. Dane finansowe są możliwe do zweryfikowania, gdyż wynikają z ksiąg rachunkowych. Trudność polega natomiast w weryfikacji sprawozdań o realizacji inwestycji, modernizacji i remontów. Jeszcze innym zjawiskiem, jakie zaobserwowałem badając działalność jednostki administracji samorządowej, był „podział informacji”, polegający na zleceniu przez organ wykonawczy gminy wykonania zadania spółce komunalnej, a następnie zlecenia przez spółkę komunalną tego samego zadania za to samo wynagrodzenie kolejnej jednostce, tym razem kontrolowanej przez zleceniobiorcę. Taki sposób zlecenia zadania uniemożliwił zbadanie i ocenę jego realizacji przez komisję rewizyjną organu stanowiącego gminy – komisji tej bowiem nie podlegała działalność spółki komunalnej, będącej jednocześnie spółką prawa handlowego. Analizując zjawisko asymetrii informacji należy zatem odnieść się do zakresu i efektywności kontroli sfery publicznej. Zanim jednak ten temat zostanie przeanalizowany należy odnieść się do pojęcia kontroli państwowej.

3. Znaczenie i niezależność naczelných organów kontroli państwowej

Pojęcie kontroli państwowej zostało wprowadzone do polskiego prawa i nauki w okresie II Rzeczypospolitej. Dekretem naczelnika państwa z dnia 7 lutego 1919 r. powołano Najwyższą Izbę Kontroli Państwa⁶, a pojęcie kontrola państwowa pojawiło się w Ustawie z dnia 3 czerwca 1921 roku *o Kontroli Państwowej*⁷. Kontrolę państwową w literaturze przedmiotu definiuje się jako kontrolę wykonywaną przez najwyższą instytucję kontrolną państwa, której celem jest zbadanie i ocena administrowania finansami publicznymi⁸. J. Łętowski i J. Szreniawski definiują kontrolę państwową szerzej – jako wykonywaną przez państwowe jednostki organizacyjne⁹.

W każdym państwie do zadań egzekutywy, tj. władzy wykonawczej, należy wypracowanie polityki publicznej i wprowadzenie jej w życie. W ramach władzy wykonawczej można wyróżnić egzekutywę polityczną odpowiedzialną za tworzenie polityki publicznej państwa, co znajduje odzwierciedlenie w zgłaszanych projektach legislacyjnych. Zadaniem egzekutywy administracyjnej jest implementacja prawa oraz wprowadzanie regulacji służących wykonaniu zadań określonych przez legislatywę i egzekutywę polityczną, jak też dystrybucja zasobów publicznych.

Uwzględniając powyższe, kontrolę państwową można zdefiniować jako proces, który pozwala uzyskać pewność, że instytucje publiczne realizują swoje zadania zgodnie z założeniami parlamentu i egzekutywy politycznej, legalnie, rzetelnie, oszczędnie, wydajnie i skutecznie. Zakres podmiotowy kontroli państwowej może obejmować działalność administracji¹⁰ rządowej, samorządowej,

⁶ DzP PP Nr 14, poz. 183.

⁷ DzU RP Nr 51, poz. 314

⁸ S. Sagan, *Prawo Konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1999, s. 225.

⁹ J. Łętowski, J. Szreniawski, *Kontrola administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. T. Rabska, J. Łętowski, Warszawa 1978, s. 394.

¹⁰ W nauce są podawane różne definicje administracji. Na przykład według definicji negatywnej, administracją jest to, co nie jest ustawodawstwem i wymiarem sprawiedliwości. Według definicji podmiotowej administracja to działalność organów administracyjnych, tj. organów określonych w ten sposób przez ustawodawcę. W końcu według definicji przedmiotowej, administrację państwową można zdefiniować jako działalność zmierzającą do wykonania zadań państwa, określonych w aktach organów władzy państwowej. Jest to działalność wykonawcza w stosunku do decyzji organów władzy państwowej, a jednocześnie polegająca na organizowaniu wykonania wskazanych zadań, a więc i zarządzaniu. Działalność administracyjna obejmuje wydawanie aktów admini-

przedsiębiorstw państwowych, sektora prywatnego, organizacji społecznych. W zależności od przyjętych w danym państwie norm prawnych, jej zakres w ujęciu przedmiotowym ogranicza się albo do kontroli działalności finansowanej ze środków państwowych, lub do kontroli działalności finansowanej ze środków publicznych, a więc również ze środków będących w dyspozycji samorządu terytorialnego.

Można wyróżnić następujące rodzaje kontroli państwowej: sądową i prokuratorską kontrolę administracji oraz kontrolę rzecznika praw obywatelskich. Oprócz wspomnianych wyżej rodzajów kontroli można wyróżnić: kontrolę prezydencką i parlamentarną. W. Ziółkowska wymienia także kontrole: skarbową, podatkową, celną i dewizową¹¹. Parlament wykonuje kontrolę bezpośrednio przez swoje organy oraz naczelny (najwyższy) organ kontroli państwowej. Kontrola parlamentarna polega na badaniu i ocenie wykonania budżetu państwa, realizacji zadań określonych przez ustawodawcę i pozostałych działań podejmowanych przez organy władzy wykonawczej.

W niniejszym artykule przedmiotem analizy jest działalność naczelnych organów kontroli państwowej, tj. takich, które przeprowadzają kontrole, których celem jest zbadanie i ocena realizacji dochodów i wydatków publicznych i obejmują swoją działalnością obszar całego kraju, podejmują decyzje w sprawach kontroli samodzielnie i ostatecznie, co oznacza, że ustalenia kontroli są weryfikowane jedynie w postępowaniu prowadzonym przez ten organ. Przypisanie organowi atrybutu naczelnoci oznacza, że jest on wyodrębniony funkcjonalnie i ma wiodące znaczenie w realizacji funkcji kontrolnej państwa¹². Nie oznacza natomiast, iż jest to organ odwoławczy w postępowaniu kontrolnym w stosunku do pozostałych instytucji kontrolnych, jako że nie przeprowadza postępowania administracyjnego. Naczelny organ kontroli państwowej kontroluje działalność władzy wykonawczej. Wyposażony w uprawnienia do kwestionowania zgodności ustaw z ustawą zasadniczą będzie pośrednio oceniał działalność władzy ustawodawczej.

stracyjnych (w określonych, indywidualnych sprawach), wydawanie aktów normatywnych, ale na podstawie i w celu wykonania aktów normatywnych organów państwa, planowanie, organizowanie i kontrolę oraz nadzór nad innymi podmiotami. Zob. F. Siemieński, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa-Poznań 1980, s. 297-298.

¹¹ Z. Dobrowolski, *Czynniki...*, *op. cit.*, s. 41-42; Zob. także W. Ziółkowska, *Finanse Publiczne. Teoria i zastosowanie*, Poznań 2000, s. 270-279.

¹² Zob. E. Jarzęcka-Siwik, T. Liszcz, M. Niezgódka-Medkova, W. Robaczyński, *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2000, s. 17; I. Sierpowska, *Funkcje kontroli państwowej. Studium prawnoporównawcze*, Kolonia Limited 2003, s. 19-240.

Wspomniano w artykule, iż istnieje zjawisko asymetrii informacji w sektorze publicznym. Zjawisko to nie byłoby problemem, gdyby zapewniono ścisłą kontrolę działalności jednostek administracji, pozostawiono im niewielki margines uprawnień dyskrejonalnych, a także wprowadzono rozwiązania, które niwelowałyby wpływ preferencji urzędników na wynik działalności jednostki administracji.

Choć stworzenie instytucjonalnej kontroli państwowej – naczelných organów kontroli państwowej (zwaných także organami kontroli parlamentarnej) łamie monopol wymiany informacji w sektorze publicznym, w ten sposób, iż egzekutywa polityczna może uzyskać zweryfikowaną – co do rzetelności – informację o sposobie wykonania zadań przez egzekutywę administracyjną, to jednak pogląd, iż można zapewnić ścisłą kontrolę egzekutywy administracyjnej wydaje się idealistyczny. Zwiększanie zakresu kontroli ma swój kres. Kontrola będzie opłacalna, gdy krańcowy koszt kontroli zrównoważy krańcową korzyść, tj. zmniejszenie nadwyżki budżetowej jednostki administracji, zmniejszenie ogólnych kosztów funkcjonowania jednostki administracji lub przyczyni się do poprawy alokacji zasobów finansowych w sektorze publicznym.

Istnieją liczne trudności w wykonywaniu skutecznej kontroli nad jednostkami publicznymi. Wśród trudności należy wymienić wysokie koszty kontroli oraz niemożność skontrolowania całego zakresu działalności podległych jednostek, wynikająca z obszerności ich działań, czy choćby terytorialnego rozproszenia. Nie jest zatem pewne, czy wysokie nakłady na kontrolę działalności jednostek przyniosą wymierne korzyści w postaci rzeczywistej poprawy ich funkcjonowania. W tej sferze istnieją zresztą zabiegi organów kontroli, polegające na ustalaniu korzyści finansowych z kontroli¹³. Inny problem, to zjawisko przeformalizowania działania jednostki, dostosowania działania do metod kontroli, a następnie realizowania określonych przedsięwzięć w sposób trudny do zweryfikowania i maksymalizowania własnej użyteczności. W takiej sytuacji, społeczeństwo ponosząc wydatki na utrzymanie instytucji kontrolnych, nie otrzyma w zamian preferowanej poprawy działalności jednostek publicznych. Należy także uwzględnić niesprawność kontroli, wynikającą ze słabości kompetencyjnej, tak instytucjonalnej, jak i podmiotowej.

W rozważaniach na temat skuteczności kontroli sektora publicznego, należy zwrócić uwagę na miejsce instytucjonalnej kontroli państwowej w systemie podziału władz. W tej sferze można wyróżnić dwa osobne zagadnienia, które mogą stanowić przedmiot odrębnych dociekań naukowych. Pierwsze z nich to kwestia gwarancji niezależności instytucjonalnej kontroli państwowej w syste-

¹³ Z. Dobrowolski, *Naczelne ... op. cit.*, s. 180-181.

mie organów państwa. Drugie zagadnienie to ustalenie zakresu swobodnego działania instytucjonalnej kontroli państwowej.

Niezależna instytucjonalna kontrola państwowa to taka, która jest wolna od jakichkolwiek zewnętrznych wpływów, a w szczególności czynników politycznych i grup interesu. Postulat ten jest w praktyce niewykonalny, gdyż to czynniki polityczne decydują o obsadzie kierownictwa naczelnego organu kontroli państwowej, zakresie kompetencji kontrolnych, a także o budżecie tej instytucji.

Konstatacja o niezależności instytucjonalnej kontroli państwowej wymaga zatem doprecyzowania. Instytucjonalna kontrola państwowa powinna być niezależna od krótkookresowych celów czynników politycznych i grup interesu. W analizowanej przez mnie grupie państw wprowadzono rozwiązania służące zapewnieniu tak pojmowanej niezależności. W niektórych państwach członkowie kolegium lub szefowie naczelnych organów kontroli państwowej sprawują swoje urzędy bez konieczności ubiegania się o ponowny wybór na kolejną kadencję. W innych państwach, odwołanie szefów przed upływem kadencji może nastąpić w ściśle określonych przez prawo przypadkach¹⁴. Wynagrodzenie kierownictwa naczelnych organów kontroli państwowej jest wysokie w stosunku do wynagrodzenia pozostałych urzędników sektora publicznego. Pozwala to oczekiwać, że kierownictwo naczelnych organów kontroli państwowej nie będzie skłonne ulegać bodźcom zewnętrznym przy podejmowaniu decyzji, takim jak propozycja dodatkowych gratyfikacji finansowych.

W Polsce gwarancje niezależności naczelnego organu kontroli państwowej określają Konstytucja i Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*¹⁵. Wśród tych gwarancji najważniejsze są: stabilizacja urzędu prezesa NIK, nieprzenoszalność kontrolerów NIK wbrew ich woli, prawo do zachowania bezstronności, odpowiedzialność dyscyplinarna określona przepisami ustawy o NIK, niepołączalność funkcji kontrolera z innymi funkcjami państwowymi oraz zakaz podejmowania wielu innych zajęć, zakaz przynależności do partii politycznych, szczególne zasady wynagradzania pracowników.

Oprócz wymienionych wyżej gwarancji personalnej niezależności kontrolerów istnieje także merytoryczny aspekt tej niezależności – w sferze procedury kontrolnej. W Polsce oraz pozostałych krajach członkowskich Unii Europejskiej, jak też w USA, niezależność instytucjonalnej kontroli państwowej stanowi jeden z podstawowych filarów demokracji. Polega ona na tym, że naczelne organy kontroli państwowej są niezależne w wykonywaniu kontroli od władzy ustawodawczej, sądowniczej i wykonawczej. Niezależność w wykonywaniu

¹⁴ Z. Dobrowolski, *Naczelne...*, *op. cit.*, s. 153-154.

¹⁵ DzU z 2007 r., Nr 231, poz. 1701.

kontroli nie polega na tym, że naczelny organ kontroli państwowej decyduje o swoich kompetencjach kontrolnych lub odmawia przekazania parlamentowi określonego sprawozdania z kontroli. Niezależność polega na tym, że ustalenia kontroli i wynikające z nich oceny, uwagi i wnioski, formułowane przez naczelne organy kontroli państwowej mogą być weryfikowane tylko w postępowaniu kontrolnym, prowadzonym przez te organy według określonej procedury¹⁶.

Wspomniano wcześniej, że instytucjonalna kontrola państwowa działa według przepisów prawa. O kształcie tych przepisów decydują politycy, uchwalając w procesie legislacyjnym ustawę o działalności naczelnego organu kontroli państwowej. A zatem istnienie niezależnej instytucjonalnej kontroli państwowej musi przynosić korzyści politykom. Owa korzyść nie wynika jednakże z lojalności kontrolerów wobec ciała ustawodawczego – a zatem polityków – w praktyce bowiem nie da się takiej lojalności zagwarantować, ale dzięki temu niezależną instytucjonalną kontrolę państwową można obarczyć odpowiedzialnością za analizę i ocenę projektów aktów normatywnych a także wykonania określonych ustawami zadań przez władzę wykonawczą. Innymi słowy – legislatura deleguje pewien zakres uprawnień, ale i odpowiedzialności za kontrolę sfery wykonawczej państwa. Istnienie niezależnej kontroli państwowej zmniejsza niepewność związaną z procesem kolektywnego podejmowania decyzji.

Decyzja polityków o delegowaniu części swoich uprawnień na rzecz niezależnych organów wynika z racjonalnych przesłanek. Poprzez swoje działania i podejmowane wybory dążą do maksymalizacji swojej użyteczności. Zależy ona jednak nie tylko od własnych korzyści krótkookresowych, ale również od korzyści długookresowych, a zatem pozostania przy władzy jak najdłużej. Podejmując decyzje w sprawach publicznych, a jednocześnie mając na uwadze osiągnięcie najwyższego możliwego poziomu własnej użyteczności, politycy muszą dokonywać wyborów pomiędzy realizacją swoich celów w krótkim i długim okresie czasu.

Zakres kompetencji organu kontroli państwowej zależy od rezultatu analizy korzyści i kosztów delegowania uprawnień kontrolnych na rzecz organu kontroli. Wśród korzyści związanych z delegowaniem uprawnień kontrolnych można wymienić pozbycie się pewnej części odpowiedzialności za kontrolę sposobu wykonania zadań przez egzekutywę. Wśród kosztów – utratę wpływu na ostateczny kształt oceny wynikającej z kontroli egzekutywy, co może być kłopotliwe, gdy kierownictwo naczelnego organu kontroli państwowej będzie obsadzo-

¹⁶ Z. Dobrowolski, *Naczelne...*, *op. cit.*, s. 44-147; Z. Dobrowolski, *Kontrola wydatków w systemie demokracji amerykańskiej*, Warszawa 2004, s. 149-222.

ne przez członków opozycji. Wyposażenie instytucjonalnej kontroli państwowej w uprawnienia do opiniowania projektów aktów normatywnych powoduje wzrost kosztów wydawania aktu prawnego. Wyposażenie w uprawnienia do kontroli *ex ante* sfery publicznej powoduje wzrost kosztów realizacji zadań. Kontrolerzy mogą negatywnie zaopiniować projekt legislacji, a także mogą dowieść skutków zastosowania w życiu społeczno-gospodarczym błędnie uchwalonych aktów normatywnych. To z kolei redukuje wartość nowej legislacji dla podmiotów, które są zainteresowane jej implementacją.

Istnienie niezależnej instytucjonalnej kontroli państwowej służy realizacji interesu publicznego. Działalność informacyjna naczelnego organu kontroli państwowej sprzyja demokratyzacji sektora publicznego. Publikowanie informacji o stanie finansów państwa, o działalności administracji, sposobie wykonywania usług publicznych, podnosi poziom wiedzy obywateli na temat funkcjonowania różnych sfer życia publicznego. W ten sposób organ kontroli parlamentarnej (naczelny organ kontroli państwowej) realizuje również funkcję edukacyjną. Naczelny organ kontroli państwowej jest ogniwem partycypacyjnym pomiędzy rodzajami władzy państwowej, za pośrednictwem którego administracja państwowa może uczestniczyć w tworzeniu programów, przekazując swoje uwagi na temat dotychczasowych rozwiązań. Wyniki kontroli finansowych utwierdzają decydentów, że dysponują rzetelnymi danymi o stanie finansowym jednostek sektora publicznego. Organy parlamentarnej kontroli państwowej analizują czy administracja państwowa (publiczna) opiera swoją działalność na powszechnie obowiązujących normach prawnych, co z jednej strony ma gwarantować obywatelom, że zachowania urzędników będą przewidywalne, a z drugiej strony – zapewnić im równość wobec prawa i bezstronność w podejmowaniu decyzji. Celem parlamentarnej kontroli państwowej jest nie tylko ustalenie legalności i rzetelności realizacji finansów publicznych, ale także ustalenie, czy i w jakim zakresie instytucje publiczne oszczędnie i wydajnie wykonują zadania na rzecz społeczeństwa, jaka była skuteczność w osiągnięciu założonych celów, czy działalność państwa jest transparentna. Naczelne organy kontroli państwowej badają, czy realizacja zadań publicznych mogła być tańsza, przynosić lepsze efekty, czy odpowiada ustalonej jakości, czy jest dostępna dla wszystkich obywateli, czy działalność instytucji państwowych (publicznych) jest jawna i zrozumiała dla obywateli.

Naczelne organy kontroli państwowej badają i oceniają sposób realizacji przez władzę wykonawczą polityki ekonomicznej państwa, rozumianej jako świadome oddziaływanie władz państwowych oraz instytucji i organizacji międzynarodowych na gospodarkę – jej dynamikę, strukturę, funkcjonowanie

i stosunki ekonomiczne. Kontrolą obejmowane są procesy regulacyjne. Kontrola nie dotyczy jednakże przeglądu politycznych podstaw programów rządowych. Procesy realne są kontrolowane wówczas, gdy są finansowane ze środków państwowych lub, gdy podmioty korzystają z pomocy państwa.

Naczelne organy kontroli państwowej badają i oceniają wykonanie budżetu państwa – podstawowego planu finansowego obejmującego dochody i wydatki państwa. Kontrole pozwalają na ustalenie: czy w ramach polityki budżetowej przestrzega się zasad tworzenia budżetu (zupełności, jawności, równowagi, terminowości przygotowania budżetu). Naczelne organy kontroli państwowej badają i oceniają realizację funkcji budżetu: fiskalnej (wykonanie dochodów z podatków, ceł, sprzedaży majątku państwowego, opłat), funkcji redystrybucyjnej realizowanej m.in. poprzez świadczenia na rzecz określonych osób, funkcji alokacyjnej, która pozwala na dokonanie alokacji czynników produkcji w ramach gospodarki, funkcji stabilizacyjnej, m.in. poprzez walkę z bezrobociem. W trakcie kontroli analizowane jest wykonanie przez instytucje należące do sektora publicznego m.in. założeń rozwoju regionalnego, przestrzennego zagospodarowania kraju, badana jest prawidłowość wykorzystania środków unijnych, realizacja polityki wzrostu gospodarczego, polityki zatrudnienia, polityki wzrostu konkurencyjności gospodarki. Naczelne organy kontroli państwowej, poprzez kontrole funkcjonowania instytucji sektora publicznego, regulują ich działalność, dostosowując do wymogów określonych przez władzę ustawodawczą. Jednocześnie, przeciwdziałają w pewnym zakresie (dotyczy to głównie jednostek objętych kontrolami) realizacji zadań przez egzekutywę administracyjną niezgodnie z założeniami określonymi przez egzekutywę polityczną. Naczelne organy kontroli państwowej, działając w interesie społeczeństwa – konsumentów usług publicznych – weryfikują prawidłowość udzielenia zamówienia publicznego lub pomocy państwowej oraz prawidłowość sprawowania nadzoru przez instytucje publiczne nad wykorzystaniem środków państwowych (publicznych).

Działalność naczelnego organu kontroli państwowej leży nie tylko w interesie społeczeństwa, ale również kierownictwa instytucji poddanych kontroli a także polityków. Dla tych ostatnich, zlecenie przeprowadzenia kontroli określonych obszarów życia publicznego stwarza możliwość wykazania społeczeństwu, że dbają o interes publiczny. Społeczeństwo uzyskuje informację, w jaki sposób wydatkowane są środki państwowe, czy realizowane są zakładane cele, czy działalność jest zgodna z prawem. Społeczne uświadomienie konieczności realizacji określonych celów leży u podstaw zgody na ich realizację, co sprzyja legitymizacji działań. Kontrola przeprowadzana przez naczelną organ kontroli

państwowej jest również przydatna dla kierowników instytucji poddanych kontroli. Złożoność wykonywanych zadań wymaga delegowania przez tych kierowników licznych kompetencji podległym pracownikom. Przy ograniczonej możliwości kontrolowania podwładnych, duży wpływ na działalność instytucji uzyskują urzędnicy niższych szczebli, których cele niekoniecznie muszą być zbieżne z celami kierowników.

Znaczenie organów kontroli parlamentarnej polega zatem nie tylko na tym, że stanowią one ważny filar demokracji parlamentarnej, wspomagając legislatywę w wykonywaniu praw kontrolnych w stosunku do egzekutywy, ale także na tym, że ich działalność ma stanowić namacalny dowód przejawu troski państwa i jego przedstawicieli o prawidłowe funkcjonowanie administracji, prawidłowe wykonanie zadań publicznych, a zatem i o dobro obywateli¹⁷.

Naczelne organy kontroli państwowej wpływają na gospodarkę państwa. Jednakże odpowiedź na pytanie w jakim zakresie niezależność instytucjonalnej kontroli państwowej od władzy wykonawczej państwa wpływa na wyniki gospodarcze państwa jest dotychczas nieznana. Nie prowadzono w tym zakresie badań. Aby ustalić taką zależność należałoby stworzyć wskaźniki niezależności kontroli państwowej od władzy wykonawczej, a następnie dokonać porównań w tym zakresie pomiędzy krajami i ich stopą wzrostu gospodarczego.

4. Podaż usług publicznych przez naczelny organ kontroli państwowej

Przyjmując, że naczelne organy kontroli stosują zasadę racjonalności w swoim działaniu i kierują się chęcią maksymalizacji swojej użyteczności, można dowieść, że naczelne organy kontroli państwowej umacniają swoje pozycje względem innych organów państwa. Powyższe sformułowane aspiracje organu kontroli parlamentarnej zależą od poparcia parlamentarzystów tworzących prawo. Jeśli są oni świadomi dokonywanych wyborów, to osiągnięcie zakładanych celów przez organ kontroli parlamentarnej wymaga spełnienia ich oczekiwań. To z kolei oznacza podejmowanie takich kontroli, jakie są oczekiwane, a informowanie opinii publicznej o wynikach swojej działalności pozwala w efekcie na kształtowanie opinii publicznej i wpływanie poprzez potencjalnych wyborców na parlamentarzystów – polityków. Badania empiryczne potwierdzają sformułowaną wyżej tezę. W analizowanych 27 krajach członkow-

¹⁷ Z. Dobrowolski, *Naczelne...*, *op. cit.*, s. 154-221.

skich Unii Europejskiej a także w USA następuje zwiększenie zakresu kompetencji kontrolnych naczelných organów kontroli państwowej, a także wzrost znaczenia funkcji informacyjnej¹⁸.

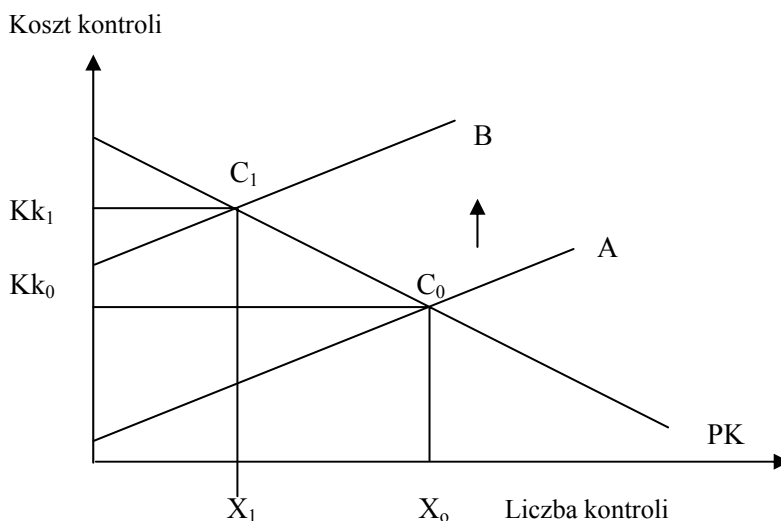
Koszt kontroli wpływa na budżet organu kontroli parlamentarnej. Wielkość tych kosztów musi być akceptowalna zarówno przez parlamentarzystów, jak i opinię publiczną. W interesie finansowym organów kontroli parlamentarnej leży zwiększenie zakresu kompetencji kontrolnych, co pozwoli na zwiększenie zakresu podmiotowego i przedmiotowego kontroli. W przypadku parlamentu aktywnego w sprawowaniu funkcji kontrolnej nad działalnością administracji publicznej, wzrost liczby kontroli następować będzie poprzez zwiększenie zainteresowania parlamentu działalnością organu kontroli parlamentarnej, a zatem wzrost kontroli zleconych przez parlament w relacji do ogółu podjętych kontroli. Zwiększenie ilości podejmowanych kontroli, a także zaangażowanie w proces planowania kontroli parlamentarzystów pozwala na legitymizację kosztów działalności kontrolnej. Badania empiryczne potwierdzają powyższe założenia. W przypadku Państwowego Urzędu Odpowiedzialności – amerykańskiego naczelnego organu kontroli państwowej (*Government Accountability Office* – GAO) przedstawiciele Kongresu są zaangażowani w proces konkretyzowania założeń kontroli, a wypracowany w tej sferze konsensus jest dokumentowany¹⁹.

W przypadku parlamentów mniej aktywnych w kontrolowaniu sektora publicznego (zlecaniu takich kontroli naczelnym organom kontroli państwowej), popyt na kontrole musi być generowany poza parlamentem, a narzędziem do kreowania popytu jest działalność informacyjna naczelnego organu kontroli państwowej. Powyższą konstatację ilustruje rysunek 1.

Krzywa PK oznacza popyt na kontrole, A oznacza podaż początkową parlamentu na kontrole przeprowadzane przez organ kontroli parlamentarnej. Przy podaży na kontrole należy uwzględnić zainteresowanie opinii publicznej wynikami poprzednich kontroli, a także popyt na nią ze strony obywateli. Wyposażenie organu kontroli parlamentarnej w kompetencje do podejmowania kontroli z własnej inicjatywy, w szczególności w następstwie uwzględnienia postulatów obywateli spowoduje przesunięcie krzywej podaży do punktu B . Punkt równowagi popytowo-podażowej przesuwa się z C_0 do C_1 a to oznacza wzrost kosztu kontroli z Kk_0 do Kk_1 . Wydatki społeczeństwa związane z działalnością kontrolną zmieniają się z Kk_0X_0 na Kk_1X_1 . W interesie organu kontroli parlamentarnej leży stymulowanie dodatkowej podaży kontroli ze strony społeczeństwa.

¹⁸ *Ibidem*. Zob. też Z. Dobrowolski, *Kontrola wydatków...*, *op. cit.*, s. 17-85.

¹⁹ Z. Dobrowolski, *Kontrola wydatków...*, *op. cit.*, s. 297-300.



Rys. 1. Liczba kontroli w relacji do kosztów kontroli

Źródło: Opracowanie własne

Badania empiryczne wydają się potwierdzać powyższą tezę. W ramach tzw. kontroli doraźnych, tj. takich, które są podejmowane z własnej inicjatywy, m.in. gdy istnieje potrzeba wstępnego zbadania tematu, sprawdzenia czy adresaci wystąpień pokontrolnych wykonali zawarte w nich uwagi i wnioski, rozpatrzenia skargi, podejmowane są także kontrole z własnej inicjatywy opisane w sprawozdaniach z działalności NIK, jako tzw. pozostałe kontrole. W latach 2003-2007 liczba tych „pozostałych kontroli” w kontrolach doraźnych – z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli w relacji do ogółu przeprowadzonych kontroli – wzrosła o 19,5 punktów procentowych. Wydatki na działalność organu kontroli parlamentarnej wzrosły w ww. okresie o 16,8 punktów procentowych, a bez uwzględnienia wydatków majątkowych o 10,4%²⁰.

Oddzielenie władzy kontrolnej od wykonawczej, a jednocześnie wyposażenie organu kontroli parlamentarnej w uprawnienie do formułowania wniosków pokontrolnych o charakterze fakultatywnym dla kontrolowanych powoduje, że aby doszło do wprowadzenia zmian postulowanych przez organ kontroli muszą być prowadzone negocjacje pomiędzy kontrolowanymi i kontrolującymi. Założyć przy tym należy, iż formułowanie wniosków pokontrolnych a także

²⁰ Zob. informacje o działalności NIK za lata 2003-2007 opublikowane na stronie internetowej NIK.

przyjęcie ich do realizacji przez kontrolowanych legitymizuje istnienie organu kontroli.

O ile kwestia uzgadniania rzetelności opisu stanu faktycznego – ustaleń kontroli jest sprawą oczywistą, o tyle należy przyrzeć się negocjacjom pomiędzy kontrolowanymi i kontrolującymi w sprawie ocen, uwag i implementacji wniosków wynikających z ustaleń kontroli. Załóżmy, że na osi kolejne punkty odpowiadają kolejnym poziomom preferencji kontrolowanych i kontrolujących, związanych z wprowadzeniem zmian w działalności kontrolowanych jednostek. Jeśli punkt B oznaczać będzie działania najbardziej preferowane przez jednostkę kontrolowaną, to po przekroczeniu tego punktu (poruszając się na osi w prawo) użyteczność wynikająca z wprowadzenia zmian w życie maleje. Istnieje moment B_0 , od którego jednostka kontrolowana nie jest już zainteresowana nowymi rozwiązaniami, gdyż nie będzie czerpać z nich takich korzyści jak dotychczas. Kontrolowani będą zatem zainteresowani prowadzeniem negocjacji w zakresie od 0 do B_0 . Natomiast w przypadku organu kontroli, jeśli przyjmimy, że N oznacza punkt, w którym projekt zmian jest najbardziej preferowany przez ten organ, a No – punkt, od którego organ kontroli nie jest już zainteresowany zmianami w działalności kontrolowanych, to organ kontroli będzie brał pod uwagę sytuację oznaczoną na osi odcinkiem – ONo . Częścią wspólną jest zatem zbiór OB_0 , który określa się obszarem możliwej dyskusji. W obszarze tym oba podmioty, tj. kontroler i kontrolowany, są skłonne negocjować kształt zmian w działalności kontrolowanej jednostki zaproponowany w oficjalnym dokumencie pokontrolnym. Zbiór BN jest zbiorem Pareta, gdyż nie ma możliwości znalezienia rozwiązania w drodze negocjacji²¹. Część wspólna zbioru Pareta i obszaru możliwej dyskusji oznacza obszar wspólnej negocjacji. Negocjacje co do kształtu zmian będą realizowane w tym obszarze (BBo). Ilustruje to rysunek 2.



Rys. 2. Obszar przetargowy pomiędzy organem kontroli parlamentarnej a podmiotem kontrolowanym w zakresie implementacji wniosków pokontrolnych.

Źródło: Opracowanie własne

²¹ Gdzie sytuacja jednego podmiotu polepszyłaby się bez jednoczesnego pogorszenia się sytuacji drugiego podmiotu.

Jak nadmieniono na wstępie artykułu, dotychczas nie sformułowano ekonomicznej teorii kontroli państwowej sektora publicznego. W ramach tej teorii można poszukiwać odpowiedzi na wiele nurtujących pytań. Na przykład, dlaczego istnieje prymat kontroli państwowej, w jakich przypadkach prywatne instytucje kontrolne są pożądane. Można również poszukiwać odpowiedzi na pytanie, jaki powinien być system instytucji kontrolnych w państwie. Ekonomicznej analizie można poddać problem organizacji instytucji kontrolnych a także sam proces kontroli, zwany przez prawników postępowaniem kontrolnym. W końcu tematem ekonomicznej analizy kontroli sektora publicznego są działalność i motywacja kontrolerów oraz miejsce kontroli sektora publicznego w systemie podziału władz w państwie.

Można sformułować hipotezę, że naczelny organ kontroli państwowej dąży do maksymalizacji swojej funkcji użyteczności. Powyższą hipotezę można uzupełnić o kolejną – naczelnne organy kontroli państwowej poprzez kontrole (odpowiedni wybór tematów kontroli i jednostek kontrolowanych) dążą do narzucania własnego systemu preferencji oraz wartości parlamentowi, społeczeństwu i z tego właśnie czerpią swoją użyteczność, która przejawia się w formułowaniu pokontrolnych wniosków, mających usprawnić kontrolowaną działalność. Informując opinię publiczną o wynikach kontroli sektora publicznego naczelnne organy kontroli państwowej legitymizują swoje istnienie. Dowiedziono także, co przedstawiono już w artykule, iż następuje rozszerzenie się zakresu kompetencji naczelnnych organów kontroli państwowej, a funkcje dotychczas uznawane za drugorzędne się autonomizują.

Hipotezę o dążeniu do maksymalizacji swojej użyteczności przez naczelny organ kontroli państwowej można odnieść do jego poszczególnych jednostek organizacyjnych. W przypadku przyznania kierownictwu tych jednostek swobody w ustalaniu tematów kontroli podejmowanych z własnej inicjatywy, odpowiedni dobór kontroli (niekoniecznie najistotniejszych z punktu widzenia państwa, ale najłatwiejszych do zrealizowania), będzie pozwalał realizować kierownictwu tych jednostek swoją użyteczność.

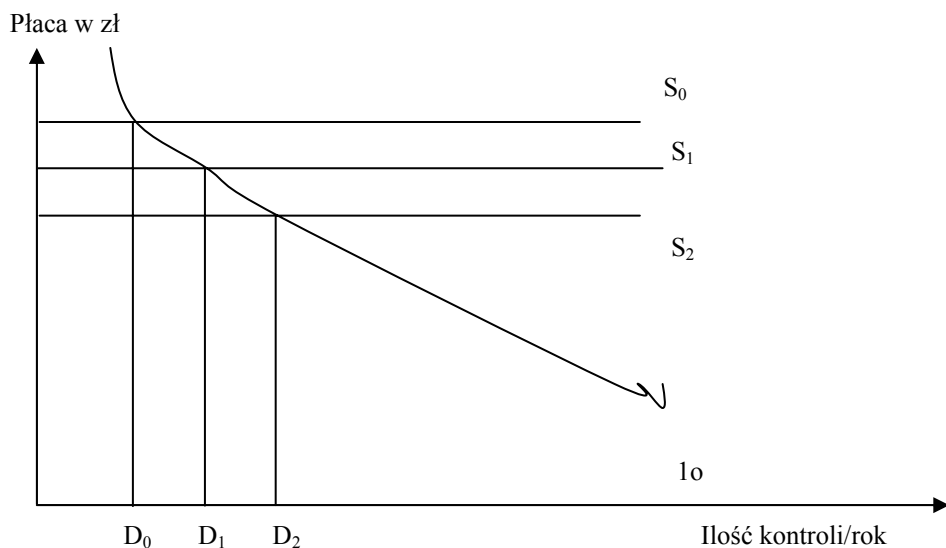
W końcu, kontrolerzy, tak jak każdy „*Homo Economicus*” kierują się w swoim działaniu interesem własnym. Funkcja użyteczności obejmuje zarówno składniki pieniężne, jak i niepieniężne, takie jak czas wolny – długość urlopu wypoczynkowego, prestiż, władzę w strukturach instytucji kontrolnej.

Dokonując weryfikacji tych hipotez ustalono, że wynagrodzenie kontrolerów zależy od wyników kontroli²². Oprócz wynagrodzenia, którego wysokość

²² Wyniki wywiadu przeprowadzonego z kontrolerami; Z. Dobrowolski, *Kontrola wydatków...*, op. cit., s. 233-264.

może się zwiększyć w związku z efektami pracy, otrzymują oni także nagrody okresowe i specjalne. Kontrolerzy czerpią zatem swoją użyteczność z dochodu, który otrzymują w związku z pełnieniem funkcji kontrolera.

Założenie, że kontrolerzy o niskich dochodach, po to by wykazać swoją użyteczność, będą kontrolowali relatywnie większą ilość spraw, nie znajduje potwierdzenia w badaniach empirycznych. Gdyby istniała zależność pomiędzy poziomem wynagrodzenia kontrolera a ilością przeprowadzonych przez niego kontroli, to wówczas można by było ją przedstawić w sposób następujący:



Rys. 3 Preferencje kontrolera

Źródło: Opracowanie własne

Gdzie: S_0 , S_1 , S_2 reprezentują różne poziomy płacy kontrolera, a D_0 , D_1 , D_2 – liczba spraw objętych badaniem kontrolera, odpowiadających poziomom jego płacy.

Przy takim założeniu istniałby negatywny związek pomiędzy poziomem płacy a liczbą spraw objętych kontrolą. Przypuszczenie to można zweryfikować empirycznie, budując odpowiedni model ekonometryczny i przeprowadzając jego analizę na podstawie danych. Należałoby przyjąć zmienną objaśnianą jaką jest ilość spraw objętych kontrolą, a zmienną objaśniającą byłyby potencjalne bodźce, które mogą mieć wpływ na pracę kontrolerów. Gdyby hipoteza była prawdziwa, to kontrolerzy o niższych dochodach przeprowadzaliby więcej kon-

troli i badali więcej spraw. Badania empiryczne²³ wykazały, że nie istnieje zależność pomiędzy wysokością wynagrodzenia, a ilością przeprowadzanych kontroli. Kontrolerzy dążą do maksymalizacji dochodu pieniężnego nie poprzez zwiększenie ilości przeprowadzanych kontroli, ale poprzez ujawnienie nieprawidłowości w działalności kontrolowanych jednostek.

Jest sprawą oczywistą, że podwyżki i różnego rodzaju nagrody nie zdarzają się ciągle, a ich wielkość jest uzależniona od wielu zmiennych, w tym możliwości finansowych pracodawcy. Ponieważ pojedynczy kontrolerzy nie mają wpływu na wysokość swoich płac, mogą oni jedynie tak prowadzić swoje czynności kontrolne, aby zrównać „produkt krańcowy” – liczbę zbadanych spraw, uzyskane efekty z kontroli, zakres włożonego wysiłku z ustalonym i oczekiwanym poziomem wynagrodzenia. Odnotować przy tym należy, iż postrzeganie poziomu wynagrodzenia jako odpowiedniego lub niewłaściwego do włożonego wysiłku jest procesem subiektywnym.

Badania wykazały²⁴, że wśród innych bodźców kierujących działaniem kontrolerów, należy wymienić: maksymalizację władzy w strukturze organizacji, tj. w organie kontroli, dążenie do uzyskania lepszego od innych statusu, którego atrybutami są: wyższe stanowisko służbowe, samodzielny gabinet, skórzane meble, dobra reputacja w środowisku kontrolerskim, wynikająca z sukcesów w ustalaniu nieprawidłowości w działalności jednostek kontrolowanych.

Również kierownik jednostki organizacyjnej naczelnego organu kontroli państwowej kieruje się w swoim postępowaniu takimi bodźcami, jak jego podwładni – kontrolerzy. Ponadto musi on wykazać przed przełożonymi swoją użyteczność dla naczelnego organu kontroli państwowej i tym samym zapewnić realizację długookresowego celu, jakim jest pozostawanie na stanowisku kierowniczym.

Maksymalizacji swojej użyteczności kierownik jednostki organizacyjnej naczelnego organu kontroli państwowej poszukuje poprzez należyte wywiązanie się podwładnych z planowanych kontroli, a także poprzez dobór odpowiednich tematów kontroli podejmowanych z jego własnej inicjatywy. W tym obszarze wśród interesujących zagadnień należy wymienić dwa. Po pierwsze, co wpływa na decyzję kierownika jednostki organizacyjnej naczelnego organu kontroli państwowej o podjęciu badań w określonym zakresie przedmiotowym (temat kontroli) i zakresie podmiotowym (wytypowania do badań określonego podmiotu)? Odpowiedź na to pytanie pozwala ustalić, czy nakłady na kontrolę sfery

²³ Wywiad przeprowadzony z losowo wybranymi kontrolerami.

²⁴ Wyniki wywiadu przeprowadzonego z kontrolerami.

publicznej są racjonalnie spożytkowane. Po drugie, jakie są korzyści i koszty związane z kontrolą z własnej inicjatywy określonych zagadnień?

Kierownik jednostki organizacyjnej organu kontroli posiada określony zakres uprawnień do formułowania tematu kontroli podjętej z własnej inicjatywy i wskazania jednostki, która taką kontrolą może być objęta. Podejmując decyzję w tym zakresie musi brać pod uwagę priorytety naczelnego organu kontroli państwowej, wynikające z usytuowania naczelnego organu kontroli państwowej w środowisku społeczno-politycznym²⁵ (rys. 4), a jego decyzja wymaga zatwierdzenia przez nadzorującego go kierownika naczelnego organu kontroli państwowej.

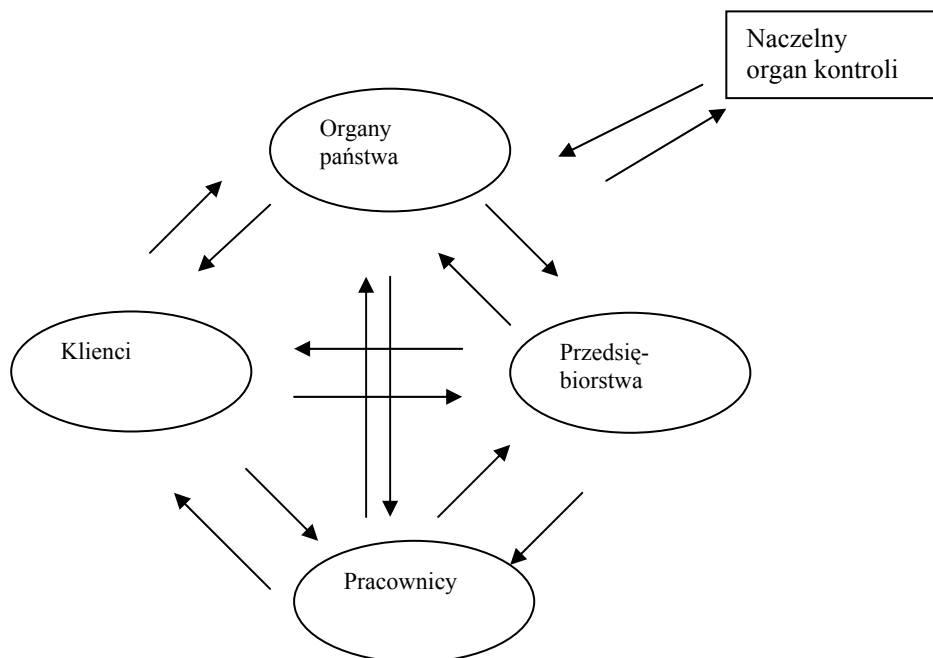
Decyzja kierownika jednostki organizacyjnej naczelnego organu kontroli państwowej o podjęciu z własnej inicjatywy kontroli w określonym obszarze podmiotowym i przedmiotowym jest wypadkową działania wielu zmiennych interweniujących. Oczekiwania o charakterze dyspozycyjnym formułowane są przez kierownictwo naczelnego organu kontroli państwowej. Politycy (posłowie, senatorowie) wnoszą o przeprowadzenie kontroli w określonych instytucjach, organizacje pozarządowe formułują oczekiwania polityczne i społeczne. Kierownictwo naczelnego organu kontroli państwowej jest wyposażone w instrument nacisku formalnoprawnego – możliwość nakazania przeprowadzenia określonej kontroli. Pozostałe podmioty wpływają na decyzję kierownika jednostki organizacyjnej naczelnego organu kontroli państwowej, informując m.in. poprzez media – o nieprawidłowościach w określonych obszarach życia publicznego, składając skargi.

Nieformalne grupy nacisku, na przykład podlegli mu pracownicy, walcząc o prestiż i powiększenie strefy wpływu mogą wpływać na jego decyzje. Również czynniki wewnętrzne, takie jak kwalifikacje zawodowe, możliwości sprostania przez pracowników oczekiwaniom kierownika, pewien system wartości, na co ma wpływ tradycja rodzinna, uwarunkowania środowiskowe, w tym dawne urazy, sympatie, mogą wpływać na decyzję kierownika jednostki organizacyjnej naczelnego organu kontroli państwowej. W powyższych rozważaniach należy dodać jeszcze jedną zmienną – osobowość lokalnego decydenta –

²⁵ Przedstawiony wyżej opis miejsca naczelnego organu kontroli w strukturze statycznej środowiska społeczno-politycznego oraz zespołu wzajemnych oczekiwań można uzupełnić o charakterystykę czynników, które wpływają na organ parlamentarnej kontroli państwowej. Do czynników tych zaliczam: 1) czynniki polityczne tj. takie, które determinują pozycję ustrojową i zakres kompetencji organu kontroli; 2) czynniki społeczno-kulturowe, które determinują hierarchię wartości i normy społeczne. Wymienić tu można tradycję rozwiązań demokratycznych; 3) czynniki ekonomiczne, takie jak skala bezrobocia, wzrost ekonomiczny; 4) czynniki techniczne – informatyzacja.

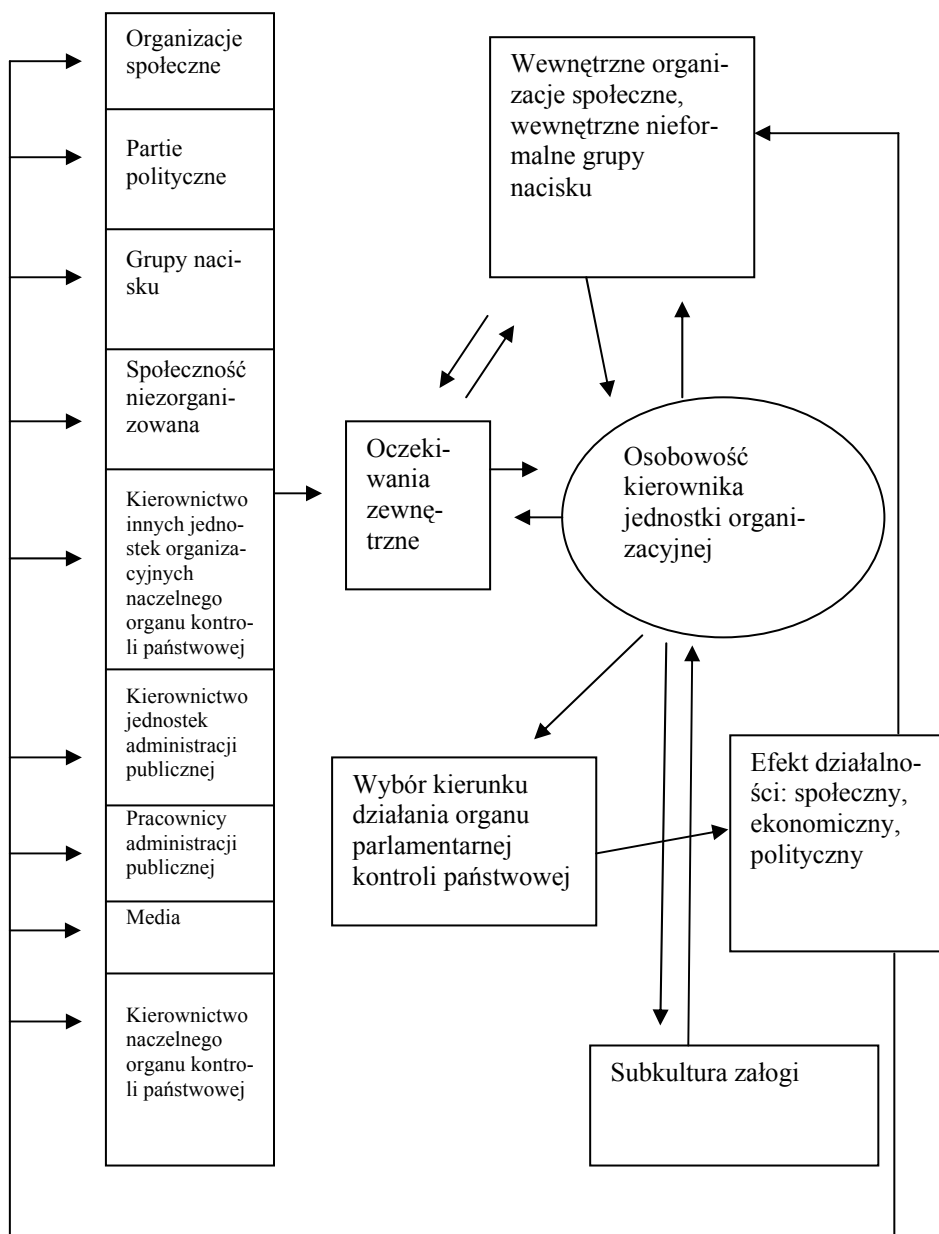
wspomnianego wyżej kierownika jednostki organizacyjnej i jego reakcję na pobudzanie zmiennymi interweniującymi.

Poniższy model (rys. 5) obrazuje uproszczone sprzężenie zmiennych interweniujących w procesie wyboru kierunku działania przez kierownika jednostki organizacyjnej naczelnego organu kontroli państwowej. Z pewnością można zidentyfikować kolejne zmienne wpływające na jego decyzje. Jednak moim celem było nie tyle zidentyfikowanie wszystkich zmiennych, lecz wskazanie, że kierunek działania jednostki organizacyjnej naczelnego organu kontroli państwowej jest funkcją wielu zmiennych, a obrany kierunek działania organu kontroli parlamentarnej można rozpatrywać, jako wynik optymalizacji zachowań organizacji przy danym układzie zmiennych interweniujących. Nie dysponuję materiałem dowodowym, który pozwoliłby na zwymiarowanie wag poszczególnych zmiennych i umożliwił ocenę wyboru kierunku działania ze względu na określony układ zmiennych. Nie są znane mi badania prowadzone w tym zakresie. W mojej ocenie zidentyfikowany obszar powinien stanowić przedmiot dalszych pogłębionych badań, co pozwoli na udzielenie odpowiedzi, czy nakłady na kontrolę sfery publicznej są racjonalnie spożytkowane.



Rys. 4. Miejsce naczelnego organu kontroli państwowej w środowisku społeczno-politycznym oraz zespół wzajemnych oczekiwań podmiotów tego środowiska

Źródło: Opracowanie własne



Rys. 5. Relatywizm decyzji kierownika jednostki organizacyjnej naczelnego organu kontroli państwowej

Źródło: Opracowanie własne²⁶

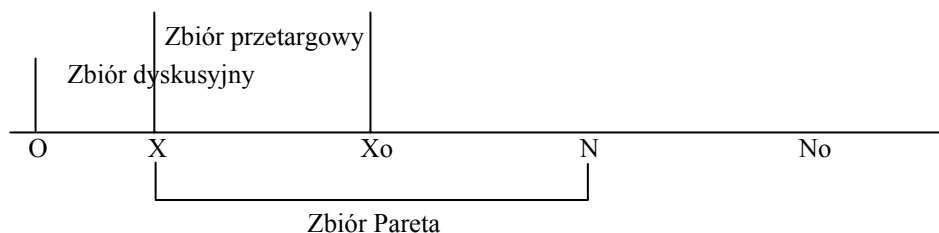
²⁶ Na podstawie Z. Dobrowolski, *Naczelne organy...*, op. cit., s. 178.

Nadmieniono wcześniej, iż wybór kierownika jednostki organizacyjnej naczelnego organu kontroli państwowej co do zakresu podmiotowego i przedmiotowego kontroli podejmowanej z własnej inicjatywy podlega zatwierdzeniu przez nadzorującego go kierownika naczelnego organu kontroli państwowej.

Poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, kiedy nastąpi zbieżność interesów określonych wyżej podmiotów może ułatwić zastosowanie przetargowego modelu podejmowania decyzji. Dla potrzeb tej części niniejszego artykułu kierownika jednostki organizacyjnej naczelnego organu kontroli państwowej nazwano kierownikiem, zaś nadzorującego jego działalność kierownika naczelnego organu kontroli państwowej – nadzorującym.

Nawiązując do przedstawionego wcześniej obszaru przetargowego pomiędzy organem kontroli parlamentarnej a podmiotem kontrolowanym należy założyć, iż na osi kolejne punkty odpowiadają kolejnym poziomom preferencji kierownika i nadzorującego, związanych z zakresem podmiotowym i przedmiotowym kontroli podejmowanej z własnej inicjatywy.

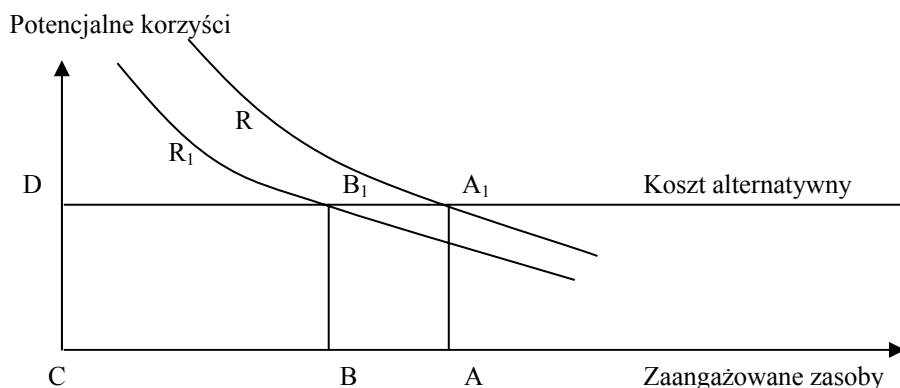
Jeśli punkt X oznaczać będzie działania najbardziej preferowane przez kierownika, to po przekroczeniu tego punktu (poruszając się na osi w prawo), użyteczność wynikająca z przeprowadzenia kontroli z własnej inicjatywy maleje. Istnieje moment X_o , od którego kierownik nie jest już zainteresowany podjęciem takiej kontroli (*ad hoc*), gdyż nie będzie czerpać z niej takich korzyści, jak z innych kontroli – w tym – ujętych w planie pracy naczelnego organu kontroli państwowej. Kierownik będzie zatem zainteresowany prowadzeniem negocjacji z nadzorującym co do kształtu kontroli w zakresie od O do X_o . Natomiast w przypadku nadzorującego, jeśli przyjmiemy, że N oznacza punkt, w którym kształt przyszłej kontroli jest najbardziej preferowany przez niego, a N_o – punkt, od którego nadzorujący nie jest już zainteresowany podjęciem kontroli przez nadzorowaną przez niego jednostkę, to nadzorujący będzie brał pod uwagę sytuację oznaczoną na osi odcinkiem – ON_o . Częścią wspólną jest zatem zbiór OX_o , który określa się obszarem możliwej dyskusji. W obszarze tym oba podmioty, tj. nadzorujący i kierownik, są skłonni negocjować kształt przyszłej kontroli, która może zostać podjęta z własnej inicjatywy. Zbiór XN jest zbiorem Pareta, gdyż nie ma możliwości znalezienia rozwiązania w drodze negocjacji. Część wspólna zbioru Pareta i obszaru możliwej dyskusji oznacza obszar wspólnej negocjacji. Negocjacje, co do kształtu kontroli, będą realizowane w tym obszarze (XX_o). Ilustruje to rysunek 6.



Rys. 6. Obszar przetargowy pomiędzy kierownikiem jednostki organizacyjnej i nadzorującym go kierownikiem naczelnego organu kontroli państwowej w zakresie kształtu kontroli podejmowanej z własnej inicjatywy kierownika jednostki organizacyjnej naczelnego organu kontroli państwowej

Źródło: Opracowanie własne

Pozostaje jeszcze do rozpatrzenia kwestia korzyści i kosztów kontroli podejmowanych z własnej inicjatywy.



Rys. 7 Koszty i korzyści związane z podejmowaniem kontroli z własnej inicjatywy kierownika jednostki organizacyjnej naczelnego organu kontroli państwowej

Źródło: Opracowanie własne

Na osi pionowej zaznaczone są potencjalne korzyści związane z podjęciem kontroli z własnej inicjatywy i koszty związane z taką kontrolą, na osi poziomej wielkość zaangażowanych zasobów w przeprowadzenie takiej kontroli. W pierwszej kolejności przeanalizujemy koszty i korzyści z punktu widzenia kierownika jednostki organizacyjnej. Podjęcie kontroli z własnej inicjatywy generuje określone koszty. Ważnym elementem tego kosztu jest nakład pracy związany z przygotowaniem do kontroli, następnie z wykonaniem zleconego zadania i postępowaniem pokontrolnym, w tym monitorowaniem realizacji

ewentualnych wniosków pokontrolnych. Należy zauważyć, iż w związku z zaangażowaniem się w kontrolę *ad hoc*, a zatem skierowania na tę kontrolę określonej liczby kontrolerów maleje potencjał do prowadzenia pozostałych kontroli, w szczególności ujętych w planie pracy naczelnego organu kontroli państwowej. Kolejnym elementem kosztu są narzędzia wykorzystane przy realizacji zadania. Nakład pracy jednostki organizacyjnej i wykorzystanie narzędzi mają alternatywne zastosowania, a ich ilustracją jest linia kosztu alternatywnego. Krzywa R oznacza wielkość korzyści z działalności jednostki organizacyjnej przy różnym poziomie zaangażowanych zasobów. Jako podmiot racjonalny i ekonomizujący kierownik jednostki organizacyjnej ustali poziom zaangażowania zasobów w punkcie A , gdzie wielkość korzyści z kontroli podjętej z własnej inicjatywy zrównuje się z wysokością kosztu alternatywnego. Zwiększenie aktywności kierownika na prawo od punktu A jest dla niego nieracjonalne, gdyż koszty kontroli przewyższają korzyści płynące z tej kontroli. Suma korzyści dla kierownika jednostki organizacyjnej naczelnego organu kontroli państwowej to obszar na rysunku pomiędzy krzywą R , linią kosztu alternatywnego i pionową osią współrzędnych.

Powyższy rysunek może być wykorzystany do zilustrowania kosztów i korzyści z kontroli (podejmowanej z własnej inicjatywy kierownika jednostki organizacyjnej naczelnego organu kontroli państwowej), płynących dla kontrolowanych. Chcąc legalnie, rzetelnie, gospodarnie i celowo wykorzystywać zasoby ludzkie i mienie publiczne podmioty angażują zasoby, na przykład tworzą komórki kontroli wewnętrznej, zatrudniają radców prawnych, inspektorów nadzoru, itp. Krzywa R może ilustrować korzyści z tego typu zaangażowania zasobów. Tutaj również punkt A jest granicą wielkości zaangażowanych zasobów w działalność zapobiegającą nieprawidłowemu funkcjonowaniu jednostek sektora publicznego i wyznaczany jest przez przecięcie krzywej R i poziomu kosztów alternatywnych. Krzywa R_1 ilustruje z kolei sytuację, gdy zdecydowano się podjąć działania zbiorowe i zainwestować na przykład w rozwiązania prawne przeciwdziałające występowaniu określonych nieprawidłowości w funkcjonowaniu sektora publicznego. Nakłady związane z osiągnięciem założonego efektu będą w takiej sytuacji niższe.

Na koszty kontroli podjętej z własnej inicjatywy składają się koszty zasobów zaangażowanych przez kierownika jednostki organizacyjnej (prostokąt AA_1DC), jak i koszty zasobów zaangażowanych przez podmioty kontrolowane (AA_1DC), które obejmują m.in. koszty obsługi kontrolerów przez jednostkę kontrolowaną – koszt zużycia materiałów, energii, wykorzystanie zasobów ludzkich na przygotowanie odpowiednich materiałów, zestawień itp.

5. Zakończenie

W artykule potwierdzono sformułowane hipotezy. Naczelne organy kontroli państwowej realizują różne zadania, nie tylko kontrolę dochodów i wydatków publicznych. Organy te wpływają na gospodarkę państwa poprzez racjonalizację wydatków publicznych. Pełnią znaczącą rolę w środowisku społeczno-politycznym, stanowią ogniwo partycypacyjne w wymianie informacji i przeciwdziałają asymetrii informacji pomiędzy egzekutywą polityczną i administracyjną.

Istnieją jednakże liczne trudności w wykonywaniu skutecznej kontroli nad jednostkami publicznymi. Nie jest pewne, czy wysokie nakłady na kontrolę działalności jednostek przynoszą wymierne korzyści w postaci rzeczywistej poprawy ich funkcjonowania. W rozważaniach na temat skuteczności kontroli jednostek administracji, należy zwrócić uwagę na miejsce instytucjonalnej kontroli państwowej w systemie podziału władz. W tej sferze można wyróżnić dwa osobne zagadnienia, które mogą stanowić przedmiot dociekań naukowych. Pierwsze z nich, to kwestia gwarancji niezależności instytucjonalnej kontroli państwowej w systemie organów państwa. Drugie zagadnienie, to ustalenie zakresu swobodnego działania instytucjonalnej kontroli państwowej.

W artykule stwierdzono m.in., że niezależna instytucjonalna kontrola państwowa to taka, która jest wolna od krótkookresowych celów czynników politycznych i grup interesu. Powiązanie atrybutu niezależności z brakiem wpływu jakichkolwiek zewnętrznych wpływów nie znajduje uzasadnienia, gdyż to czynniki polityczne decydują o obsadzie kierownictwa naczelnego organu kontroli państwowej, zakresie kompetencji kontrolnych, a także o budżecie tej instytucji.

W artykule stwierdzono także, że w interesie organu kontroli parlamentarnej leży stymulowanie dodatkowej podaży kontroli ze strony społeczeństwa. Działalność informacyjna naczelnego organu kontroli państwowej jest narzędziem do kreowania popytu na kontrole. Wskazano na mechanizm uzgadniania zakresu podmiotowego i przedmiotowego kontroli podejmowanych z własnej inicjatywy a także mechanizm uzgadniania ocen, uwag i wniosków pokontrolnych.

Wiele kwestii związanych z funkcjonowaniem naczelnych organów kontroli państwowej pozostaje bez odpowiedzi. I tak, m.in. – zbadania wymaga zakres w jakim niezależność instytucjonalnej kontroli państwowej od władzy wykonawczej państwa wpływa na wyniki gospodarcze państwa. Aby ustalić taką zależność należałoby stworzyć wskaźniki niezależności kontroli państwowej od

władzy wykonawczej, a następnie dokonać porównań w tym zakresie pomiędzy krajami i ich stopą wzrostu gospodarczego.

W artykule stwierdzono, że obrany kierunek działania organu kontroli parlamentarnej można rozpatrywać, jako wynik optymalizacji zachowań organizacji przy danym układzie zmiennych interweniujących. Zwymiarowania wymagają jednakże wagi poszczególnych zmiennych, co pozwoliłoby na ocenę wyboru kierunku działania ze względu na określony układ zmiennych.

Zastosowanie narzędzi analizy ekonomicznej w bezpośredni sposób do badania działalności naczelnych organów kontroli państwowej natrafia na trudności. Przede wszystkim ograniczona jest dostępność danych empirycznych, niezbędnych do weryfikowania tez i hipotez w warunkach rzeczywistości społeczno-politycznej.

Warto jednakże podejmować wysiłek i dane takie gromadzić, wiedza bowiem o konsekwencjach jakie wiążą się z przyjęciem określonych rozwiązań prawno-instytucjonalnych, dotyczących sprawowania funkcji kontrolnej państwa przez naczelne organy kontroli państwowej, wiedza o motywach działania kontrolerów państwowych pozwala na skuteczne poszukiwanie najlepszej struktury kontroli państwowej odpowiadającej potrzebom państwa w konkretnych uwarunkowaniach wewnętrznych i zewnętrznych. Taka wiedza może mieć szczególne znaczenie w przypadku prowadzenia gruntownych reform ustrojowych.

Economic analysis of the activity of principal organs of the state supervision

S u m m a r y

The article discusses the role of public administration in a contemporary state and performs economic analysis of the activity of principal bodies of state supervision, also known as bodies of parliamentary supervision. The article states that: principal bodies of state supervision tend to maximalise their usefulness; stimulating additional supply of supervision on the part of the society constitutes the interest of a principal body of state supervision; principal bodies of state supervision influence national economy. The extent to which independence of institutional state supervision from executive power influences economic achievements of the state remains unknown. A selected direction of action adopted by a principal body of state supervision constitutes a result

of optimisation of the body's behaviour in a given arrangement of intervening variables. The extent to which a principal body of state supervision is involved in supervision executed on its own initiative reaches the point where the benefits resulting from such supervision equal the level of alternative cost. The area of bargaining between a principal body of state supervision and a subject supervised in terms of implementation of evaluation, remarks and conclusions following an act of supervision constitutes a common part of the Pareto set and the area of possible discussion.

Wirtschaftliche Auswertung der Tätigkeit der Primaten der Orgel staatlichen Kontrolle

Z u s a m m e n f a s s u n g

In dem vorliegenden Artikel wurde auf die Rolle der öffentlichen Verwaltung in einem zeitgenössischen Staat hingewiesen, nachher wurde die Tätigkeit der staatlichen Hauptkontrollorgane wirtschaftlich analysiert, die auch die Organe der parlamentarischen Kontrolle genannt sind. In dem Artikel wurde folgendes festgestellt: die staatlichen Hauptkontrollorgane streben eine Maximalisierung ihrer Nützlichkeit an und im Interesse eines Hauptkontrollorgans liegt die Förderung des zusätzlichen Kontrollangebots seitens der Gesellschaft. Die Hauptkontrollorgane beeinflussen die Wirtschaft des Staates. Unbekannt bleibt der Bereich, in welchem die Unabhängigkeit der institutionellen Staatskontrolle von der vollziehenden Macht des Staates auf die wirtschaftlichen Ergebnisse des Staates wirkt. Die gewählte Richtung, in welcher ein staatliches Hauptkontrollorgan handelt, stellt das Ergebnis der Optimierung des Verhaltens dieses Organs bei dem gegebenen Komplex der eingreifenden Variablen dar. Das Niveau, auf welchem das Hauptkontrollorgan in die Kontrollen involviert ist, die aus eigener Initiative unternommen werden, erreicht den Punkt, an welchem große Vorteile aus solchen Kontrollen dem Wert der alternativen Kost gleichen. Der Verhandlungsbereich zwischen dem staatlichen Hauptkontrollorgan und dem Subjekt, das im Bereich der Umsetzung von Einschätzungen, Bemerkungen und Folgerungen aus der Kontrolle kontrolliert wird, stellt einen gemeinsamen Teil der Pareto-Menge und den Bereich für potentielle Diskussionen dar.