

lipiec
sierpień

2024

4

KONTROLA PAŃSTWOWA

WYSTĄPIENIE W SEJMIE PREZESA
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Wykonanie budżetu państwa w 2023 roku

CEZARY OGÓREK

Globalne standardy audytu wewnętrznego
– nowa jakość w sektorze finansów publicznych

MARIAN BANAŚ,
ANTONI WONTORCZYK, MICHAŁ KULISZ

Prekaryjność pracy migrantów – przegląd stanu badań

TERESA LISZCZ

Odeszło dwoje redaktorów naczelnych „Kontroli Państwowej”

CZASOPISMO PUNKTOWANE

ISSN 0452-5027

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KONTROLA PAŃSTWOWA

*„...ktokolwiek grosz publiczny do swego
rozporządzenia odbiera, wydatek onegoż
usprawiedliwić winien.**

WARSZAWA

DWUMIESIĘCZNIK – ROCZNIK 69: 2024 r. – NUMER 4 (417) – LIPIEC – SIERPIEŃ

KOMITET REDAKCYJNY

Włodzimierz Broński, dr hab.; prof. Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, kierownik Katedry Negocjacji i Mediacji w Instytucie Prawa Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji

Stanisław Dziwisz, dr; radca prezesa NIK, zastępca kierownika ds. aplikacji kontrolerskiej

Jacek Jagielski, prof. dr hab.; kierownik Katedry Prawa i Postępowania Administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

Michał Jędrzejczyk, dr; Katedra Finansów i Prawa Finansowego Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II; radca prawny; wiceprezes NIK

Adam Lipowski, prof. dr hab.; em. profesor Instytutu Nauk Ekonomicznych Polskiej Akademii Nauk

Teresa Liszcz, dr hab.; sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku

Jarosław Maćkowiak, dr; Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; radca prezesa NIK

Jacek Mazur, dr; delegat Polski do Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego we Florencji

Małgorzata Niezgodka-Medek, sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego

Marzena Repetowska-Nyc, redaktor naczelna „Kontroli Państwowej”

Czesława Rudzka-Lorentz, dr; em. radca prezesa NIK

Janusz Witkowski, prof. dr hab.; przedstawiciel Rządowej Rady Ludnościowej

Zbigniew Wrona, dr; radca prezesa NIK

CZŁONKOWIE ZAGRANICZNI

Jean-Bernard Auby, prof., em., Instytut Nauk Politycznych w Paryżu (Francja)

Josef Koubek, prof., em., Uniwersytet Ekonomiczny w Pradze (Czechy)

Cristiana Lauri, dr, Europejski Instytut Uniwersytecki (Włochy)

Elisa Scotti, prof., Uniwersytet w Maceracie (Włochy)

Fumio Shimpo, dr, prof. Uniwersytetu Keio w Tokio (Japonia)

Maciej M. Sokołowski, dr hab., Uniwersytet Warszawski, Sustainability College Bruges (Polska, Belgia), sekretarz rady zagranicznej

Ulrich Stelkens, dr, prof., Niemieckiego Uniwersytetu Nauk Administracyjnych w Spirze (Niemcy)

Roberto Galán Vioque, dr, prof. Uniwersytetu w Sewilli (Hiszpania)

REDAKCJA

Marzena Repetowska-Nyc, redaktor naczelna, tel. 22 444 53 11

Jacek Matwiejczyk, starszy redaktor, tel. 22 444 54 01

Agnieszka Kołodziejczyk, główny specjalista, tel. 22 444 58 15

dr inż. **Wiesław Karliński**, redaktor statystyczny

„Kontrola Państwowa” znajduje się w wykazie czasopism naukowych i recenzowanych materiałów z konferencji międzynarodowych z liczbą **40 punktów** za publikowane na jej łamach artykuły. Wykaz stanowi załącznik do komunikatu Ministra Nauki z 5 stycznia 2024 r., wydanego na podstawie art. 267 ust. 3 ustawy z 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2023 r. poz. 742, ze zm.). Wskaźnik Index Copernicus Value wyniósł dla „KP” w 2022 r.: 77,18. Więcej informacji o czasopiśmie na s. 154.

Spis treści

Kontrola i audyt 8

Wykonanie budżetu państwa w 2023 roku **– wystąpienie w Sejmie prezesa Najwyższej Izby Kontroli** 8

Na 16. posiedzeniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej X kadencji, 25 lipca 2024 roku, prezes Najwyższej Izby Kontroli Marian Banaś przedstawił „Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2023 roku” oraz opinię Kolegium NIK w sprawie absolutorium dla Rady Ministrów. Kolegium, wystawiając negatywną ocenę zmian w systemie finansów publicznych, po raz kolejny wskazało na konieczność podjęcia skutecznych działań w celu zapewnienia jawności i przejrzystości finansów publicznych oraz przywrócenia ustawie budżetowej roli podstawowego aktu zarządzania finansami państwa. Należy zaprzestać redystrybuowania środków na finansowanie zadań państwa poza ustawą budżetową, w tym w formie skarbowych papierów wartościowych oraz ze środków funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

CEZARY OGÓREK: Globalne standardy audytu wewnętrznego **– nowa jakość w sektorze finansów publicznych** 16

Nowy dokument „Globalne standardy audytu wewnętrznego”, od 9 stycznia 2025 r. będzie referencyjnym dla wszystkich audytorów wewnętrzných. Zastąpi opracowany przez Instytut Audytorów Wewnętrznych (IIA Global) z siedzibą w Stanach Zjednoczonych, obowiązujący jeszcze w 2024 r. „Międzynarodowe standardy praktyki zawodowej audytu wewnętrznego”. Dokument ma charakter uniwersalny (ma zastosowanie w audycie organizacji z różnych dziedzin życia społecznego i gospodarczego) oraz powszechny (będzie obowiązywał wszystkich audytorów wewnętrzných, prawdopodobnie także w Polsce). W sektorze komercyjnym nastąpi to w wyniku decyzji poszczególnych organizacji, które dostosują własne funkcje audytu wewnętrznego do nowych wymagań, zaś w finansach publicznych wymagać będzie komunikatu ministra finansów w dzienniku urzędowym. Podstawy prawne wdrożenia międzynarodowych standardów audytu w sektorze publicznym daje obowiązująca ustawa o finansach publicznych, obligująca ministra

finansów do określenia i ogłoszenia standardów, które będą „zgodne z powszechnie uznawanymi standardami audytu wewnętrznego”, czyli tymi opracowanymi przez IIA Global (zwane też „standardami IIA”). Od 2006 r. stanowią obowiązkowe wytyczne dla audytorów wewnętrznych w jednostkach sektora finansów publicznych. W artykule przedstawiono analizę nowych standardów z punktu widzenia audytu funkcjonującego w polskim sektorze finansów publicznych. Nacisk położono na te zmiany, które autor zidentyfikował jako znaczące dla sektora. W końcowej części podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, czy nowe standardy przyczynią się do poprawy audytu wewnętrznego w tym obszarze.

PIOTR DUDZIAK: Wzrost wydatków na obronność

– omijanie reguł fiskalnych

33

Zgodnie z dokumentem „Zobowiązanie do inwestycji obronnych”, przyjętym na szczycie Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) w Walii w 2014 r. kraje członkowskie powinny przeznaczać co najmniej 2% swojego produktu krajowego brutto (PKB) na obronność. Piąta część tych wydatków ma dotyczyć podstawowego wyposażenia oraz badań i rozwoju. Polska starała się realizować ten cel – od 2014 r. wydatki na obronność oscylowały wokół progu 2% PKB. Po inwazji Rosji na Ukrainę zwiększono je blisko ponad dwukrotnie, co niestety wiązało się z próbami ominięcia niektórych reguł fiskalnych obowiązujących w Polsce. Celem artykułu jest przedstawienie tego problemu przez odwołanie się do literatury przedmiotu i metody opisowej. Omawiany przez autora okres dotyczy lat 2018–2024, jednak najważniejsze rozważania obejmują 2023 r.

USTALENIA KONTROLI NIK

44

KRZYSZTOF KOPEĆ: Budowle ochronne w Polsce

– brakuje bezpiecznych miejsc i nowych obiektów

44

Budowle ochronne są powszechnie uważane za najskuteczniejszy zbiorowy środek ochrony przed bronią masowego rażenia oraz środkami konwencjonalnymi podczas wojny. Pełnią także ważną rolę w czasie pokoju, chroniąc przed skutkami ekstremalnych zjawisk pogodowych. Jednak dopiero wybuch wojny w Ukrainie sprawił, że odżył nieco zapomniany w ostatnich latach temat schronów i miejsc do ukrycia. Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła, jak wygląda sytuacja budownictwa ochronnego w Polsce. Badaniem objęto Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej, 16 urzędów wojewódzkich, 16 starostw powiatowych oraz 32 urzędy gmin. NIK negatywnie oceniła ich działalność dotyczącą tworzenia warunków do rozwoju budownictwa ochronnego i zapewnienia mieszkańcom bezpiecznych miejsc przebywania. Zdaniem Izby zasoby budowli ochronnych w Polsce są niewystarczające, brakuje odpowiednich schronów, nie mamy również przepisów prawa regulujących ten obszar.

DARIUSZ JANKOWSKI: Zanieczyszczenia komunikacyjne w miastach – próby przeciwdziałania degradacji środowiska _____ 59

Emisja zanieczyszczeń ze źródeł transportowych (emisja liniowa) jest drugą w kolejności, po tzw. niskiej emisji, przyczyną złej jakości powietrza, szczególnie w dużych miastach Polski. Zanieczyszczenia powstające w wyniku spalania paliw są bardziej szkodliwe niż te pochodzące z przemysłu, ponieważ rozprzestrzeniają się blisko ludzi i to w dużych stężeniach. Najwyższa Izba Kontroli w ciągu ostatnich lat kilkakrotnie zajmowała się tematyką zanieczyszczeń powietrza, jednak dopiero w kontroli „Działania na rzecz ograniczenia zanieczyszczeń komunikacyjnych w miastach”, obejmującej lata 2018–2023, kompleksowo przyjrano się temu problemowi. Głównym celem badania było dokonanie oceny zarówno prawidłowości, jak i skuteczności działań miast w ograniczaniu tych zanieczyszczeń. Sprawdzano, co robiły władze w celu realizacji zadań edukacyjnych i szeroko pojętej polityki kształtowania zachowania komunikacyjnego, tworzenia odpowiednich warunków ruchu i zapewnienia atrakcyjnej oraz niskoemisyjnej komunikacji publicznej, a także eliminowania pojazdów nadmiernie emitujących zanieczyszczenia. Kontrolą objęto siedem miast o najwyższych notowanych stężeniach NO₂ w województwach: mazowieckim, małopolskim, dolnośląskim i śląskim, tj.: Warszawę, Kraków, Tarnów, Wrocław, Legnicę oraz Bielsko-Białą i Częstochowę.

ŁUKASZ RÓG: Funkcjonowanie Muzeum Narodowego w Warszawie – wysokie dotacje i niedostateczny nadzór _____ 73

Muzeum Narodowe (MN) w Warszawie powstało w 1862 r. jako Muzeum Sztuk Pięknych. Zostało upaństwowione na mocy dekretu z 7 maja 1945 r. Jego zadaniem, jako centralnej instytucji muzealnej państwa, jest badanie, obrazowanie i upowszechnianie polskiej i obcej kultury artystycznej. W 2023 r. NIK przeprowadziła kontrolę planową „Funkcjonowanie Muzeum Narodowego w Warszawie”, która dotyczyła lat 2019–2023. Badaniem objęto Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Ministerstwo) oraz MN wraz z jego czterema oddziałami: Muzeum Rzeźby im. X. Dunikowskiego w Królikarni, Muzeum Plakatu w Wilanowie, Muzeum Wnętrz w Otwocku Wielkim oraz Muzeum w Nieborowie i Arkadii. Jego zakres obejmował: realizację przez MN zadań merytorycznych, prowadzenie gospodarki finansowej, wydatkowanie środków publicznych, a także nadzór Ministra nad działalnością placówki. Wykazano nieprawidłowości zarówno w funkcjonowaniu Muzeum, jak i nadzorze nad nim. W artykule zaprezentowano wybrane ustalenia.

POZOSTAŁE KONTROLE NIK _____ 86

Wyniki przekazane do publikacji w czerwcu i lipcu 2024 r. _____ 86

Rubryka sygnalizuje zakończenie przez Najwyższą Izbę Kontroli badań w wybranych obszarach i opublikowanie ich w formie „Informacji o wynikach kontroli”. W tym numerze piszemy o kontroli: pomocy udzielanej obywatelom Ukrainy przez organy administracji

publicznej; państwowych instytutów badawczych; wydatków na inwestycje w ochronę zdrowia; polskiego sektora kosmicznego; zabezpieczenia państwa w krew; kontroli zadań dotyczących sprawności fizycznej żołnierzy; finansowania szkół niepublicznych; reklam w przestrzeni publicznej; działań wspierających Polskę; pomocy dla osób z niepełnosprawnościami; outsourcingu w szpitalach.

Państwo i społeczeństwo 88

MARIAN BANAŚ, ANTONI WONTORCZYK, MICHAŁ KULISZ: Prekaryjność pracy migrantów – przegląd stanu badań 88

Ze względu na rosnącą liczbę migrantów, gospodarki i społeczeństwa krajów, które ich przyjmują, borykają się z wyzwaniami związanymi z integracją cudzoziemców. Coraz więcej pracowników wyjeżdżających poza swoją ojczyznę napotyka bariery na rynku pracy, co utrudnia adaptację w kraju przyjmującym. Wiele z tych trudności można określić angielskim terminem *precarity*, który w literaturze polskiej tłumaczony jest zazwyczaj jako „prekaryjność”. Oznacza on zatrudnienie charakteryzujące się brakiem bezpieczeństwa, ryzykiem i niepewnością. Artykuł przybliży obecny stan badań dotyczących przynależności pracujących migrantów do tej grupy. Autorzy opisują istotę zjawiska, podają przykłady prekaryjnych form zatrudnienia a także działania, które mogą przed nimi uchronić. Źródeł prekaryjności doszukują się w postępowaniu pracodawców, państwowych instytucji odpowiedzialnych za kontrolę migracji, sieciach społecznych, a także w kompetencjach, przekonaniach i motywacji samych migrantów.

MARIAN BANAŚ, ANTONI WONTORCZYK, MICHAŁ KULISZ: Precariousness in Migrant Work – Review of Current Research 112

Współpraca międzynarodowa 134

PAWEŁ BANAŚ, KAMILA ŻYNDUL: Cyfryzacja w pracach standaryzacyjnych INTOSAI – prace nad podniesieniem jakości systemu 134

System standardów INTOSAI wymaga zmian. Ambicją organizacji jest osiągnięcie najwyższego światowego poziomu, w czym istotną rolę ma odegrać cyfryzacja. Nadzór nad tymi pracami prowadzi Podkomisja ds. kontroli wewnętrznej, której przewodniczy Najwyższa Izba Kontroli. Użytkownicy oczekują, że standardy INTOSAI będą obejmować wszystkie ważne zadania podejmowane przez NOK.

Z życia NIK 143

Międzynarodowy Program Stypendialny dla Audytorów – red. 143

Prezes NIK Marian Banaś złożył wizytę Gene'owi Dodaro kontrolerowi generalnemu USA w Waszyngtonie. Rozmawiano m.in. o przyszłorocznej edycji Międzynarodowego Programu Stypendialnego dla Audytorów (IAFP). Jako członek Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI), Urząd Rozliczalności Rządu (Government Accountability Office, GAO) utworzyło go w celu wzmocnienia potencjału instytucjonalnego organów kontrolnych przez doskonalenie umiejętności uczestników.

Spotkanie prezesa NIK z delegacjami sąsiednich NOK – red. 144

Doprecyzowanie szczegółów dalszej współpracy oraz planów równoległej kontroli dotyczącej kształcenia ukraińskich dzieci „Realizacja obowiązku szkolnego przez dzieci uchodźców z terytorium Ukrainy” było tematem spotkania 29-30 lipca 2024 r. prezesa NIK z przedstawicielami NOK: Czech, Słowacji i Ukrainy w Delegaturze NIK w Rzeszowie.

Wizyta audytora generalnego NOK Macedonii Północnej – red. 145

Delegacja najwyższego organu kontroli Macedonii Północnej, której przewodniczył audytor generalny Maksim Acevski odwiedziła NIK 18-20 lipca 2024 r. Rozmawiano o kontynuacji współpracy, podpisano również porozumienie w sprawie przeglądu partnerskiego.

Pożegnania 146

TERESA LISZCZ: Odeszło dwoje redaktorów naczelnych „Kontroli Państwowej” 146

Barbara Matosiuk i Zdzisław Śledziński mieli duży wpływ na kształtowanie czasopisma w trudnym okresie przemian.

Contents 151

Informacje dla Prenumeratorów 153

Informacje dla Czytelników i Autorów 154

Kontrola i audyt

Wystąpienie w Sejmie prezesa Najwyższej Izby Kontroli

Wykonanie budżetu państwa w 2023 roku

Na 16. posiedzeniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej X kadencji, 25 lipca 2024 roku, prezes Najwyższej Izby Kontroli Marian Banaś przedstawił „Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2023 roku” oraz opinię Kolegium NIK w sprawie absolutorium dla Rady Ministrów¹.

**Pani Marszałek!
Wysoki Sejmie!**

Mam zaszczyt przedstawić Wysokiej Izbie „Analizę wykonania budżetu państwa

i założeń polityki pieniężnej w 2023 roku” wraz z opinią Kolegium Najwyższej Izby Kontroli w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów za rok 2023.

¹ Stenogram wystąpienia znajduje się na stronie internetowej Sejmu: <https://orka2.sejm.gov.pl/Stenolnter10.nsf/0/FE25165C606CA4A7C1258B650073F383/%24File/16_c_ksiazka.pdf>, s. 284, a wersja ze slajdami na stronie internetowej NIK: <<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/prezes-nik-o-wykonaniu-budzetu-panstwa-w-2023.html>>. Pełną treść wystąpienia prezentujemy powyżej. Wyróżnione fragmenty tekstu pochodzą od redakcji.

Fot. Katarzyna Kwaczyńska, Kancelaria Sejmu RP



Prezes NIK co roku prezentuje na forum Sejmu sprawozdanie z wykonania budżetu państwa.

Najwyższa Izba Kontroli sformułowała ocenę wykonania ustawy budżetowej na rok 2023 w formie opisowej.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że pomimo tego, że ustawa budżetowa na rok 2023, jak i sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2023 roku nie obejmowały wszystkich operacji wpływających na stan finansów państwa, to budżet państwa, budżet środków europejskich oraz plany finansowe pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych zostały wykonane zgodnie z ustawą budżetową na rok 2023, a sprawozdanie Rady Ministrów zostało opracowane według obowiązujących regulacji prawnych na podstawie danych ujętych w sprawozdaniach poszczególnych dysponentów.

Wysoki Sejmie!

Łączne dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły w 2023 roku 650 mld zł i były o 12,5% wyższe niż w roku 2022. Znacznie wyższy wzrost odnotowano w przypadku łącznych wydatków tych dwóch budżetów. Wyniosły one niemal 735 mld zł i były wyższe od wydatków zrealizowanych rok wcześniej o ponad 24%. Oznacza to, że łączny deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2023 roku wyniósł 84,7 mld zł i był o blisko 71 mld zł wyższy niż przed rokiem.

Czynniki determinujące powyższe wielkości szczegółowo opisaliśmy w Analizie przekazanej 14 czerwca bieżącego roku.

W tym miejscu chciałbym tylko podkreślić wyraźny wzrost w 2023 roku luki w podatku od towarów i usług, która

– według wstępnych szacunków Ministerstwa Finansów – wyniosła blisko 16% i była sześciokrotnie wyższa od najniższej wartości uzyskanej w roku 2021 oraz dwukrotnie wyższa niż w roku 2022.

Niepokojąco wysoka w 2023 roku była także wartość wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa. Wydatki na ten cel wyniosły prawie 62 mld zł, co oznacza, że wzrosły niemal dwukrotnie w porównaniu z rokiem 2022.

” Łączny deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2023 roku wyniósł 84,7 mld zł i był o blisko 71 mld zł wyższy niż przed rokiem.

Kolejna kwestia, na którą chciałbym zwrócić uwagę, to odnotowany w 2023 roku skokowy wzrost potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa. O ile w 2020 roku potrzeby te osiągnęły wartość 50 mld zł, a w latach 2021–2022 nie wystąpiły, to w 2023 roku wyniosły prawie 138 mld zł.

Jak już wspominałem, zarówno ustawa budżetowa, jak i sprawozdanie z wykonania budżetu państwa nie obejmowały wszystkich operacji wpływających na stan finansów państwa.

Oznacza to, że podobnie jak w trzech poprzednich latach, gospodarka finansowa państwa prowadzona była w znacznej części poza budżetem państwa i z pominięciem rygorów właściwych dla tego budżetu, a nawet poza sektorem finansów publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia utrzymujący się od 2020 roku trend

wykorzystywania działań naruszających podstawowe zasady budżetowe, w szczególności zasadę jedności, przejrzystości oraz jawności budżetu. Działania te wpływają na ograniczenie znaczenia budżetu państwa jako najważniejszego planu finansowego określonego w art. 219 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Po pierwsze, część zadań publicznych w dalszym ciągu finansowano za pośrednictwem funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

W 2023 roku za pomocą funduszy sfinansowano zadania na kwotę ponad 130 mld zł, co stanowiło 20% wydatków budżetu państwa i blisko 4% produktu krajowego brutto.

Zadłużenie funduszy Banku Gospodarstwa Krajowego na koniec 2023 roku wyniosło 277 mld zł, co oznacza wzrost względem roku poprzedniego o prawie 21%. Warto w tym miejscu podkreślić, że finansowanie tych funduszy odbywa się z pominięciem kontroli parlamentarnej.

” Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia utrzymujący się od 2020 roku trend wykorzystywania działań naruszających podstawowe zasady budżetowe.

Po drugie, w dalszym ciągu przekazywano nieodpłatnie różnym podmiotom skarbowe papiery wartościowe. Kwota takiego finansowania w 2023 roku to 21,6 mld zł. Ogółem w latach 2020–2023 przekazano w ten sposób 88 mld zł.

Po trzecie, w 2023 roku ze środków Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. były finansowane inwestycje realizowane w ramach

Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności. Wartość wydatków na „pre-finansowanie” inwestycji z tego źródła, w latach 2022–2023 wyniosła 5,1 mld zł.

Dokonywanie powyższych operacji skutkowało między innymi znaczącym ograniczeniem kontroli parlamentarnej i społecznej nad gromadzeniem oraz wydatkowaniem części środków na zadania publiczne, jak również brakiem przejrzystości transferu środków publicznych. Wskutek powyższego budżet nie odzwierciedlał rzeczywistego stanu nierównowagi państwa.

W 2023 roku poza ustawą budżetową dokonano operacji skutkujących powstawaniem 37% deficytu podsektora instytucji rządowych, który wyniósł 135,6 mld zł.

W tym miejscu należy przypomnieć i podzielić stanowisko wyrażone przez Panią Profesor Teresę Dębowską-Romanowską, że pozbawienie ustawy budżetowej jej rangi politycznej przez sprowadzenie jej funkcji jedynie do roli „automatu” wypłacającego świadczenia wynikające z odrębnych ustawowych zobowiązań jest niszczeniem demokracji².

Wysoki Sejmie!

Dług publiczny obliczony według definicji krajowej, czyli państwowy dług publiczny, wyniósł w 2023 roku ponad 1 bilion 300 mld zł i był wyższy niż na koniec 2022 roku o blisko 10%. W relacji do produktu krajowego brutto wyniósł 38,9%. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych, obliczany według definicji unijnej, wyniósł prawie 1 bilion 700 mld zł

i był wyższy niż w 2022 r. o niemal 12%. W relacji do produktu krajowego brutto wyniósł 49,6%.

Tym samym kolejny rok z rządu zwiększyła się różnica między państwowym długiem publicznym, a długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych. Na koniec 2023 roku osiągnęła ona poziom przekraczający nieznacznie 363 mld zł i była wyższa niż w roku poprzednim o około 20%.

Przyczyną różnicy było nieujęcie w dług liczyonym według definicji krajowej, między innymi, zadłużenia funduszy umiejscowionych w Banku Gospodarstwa Krajowego oraz zadłużenia z tytułu tarczy finansowej Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. Zobowiązania ze sprzedaży obligacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego oraz Polski Fundusz Rozwoju S.A., a także kredytów zaciągniętych przez Bank Gospodarstwa Krajowego w celu pozyskania środków na realizację zadań publicznych na koniec 2023 roku, wyniosły 348 mld zł.

Kolejny rok z rządu zwiększyła się różnica między państwowym długiem publicznym, a długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych. Na koniec 2023 roku osiągnęła ona poziom przekraczający nieznacznie 363 mld zł i była wyższa niż w roku poprzednim o około 20%.

Oszacowane przez Najwyższą Izbę Kontroli łączne koszty obsługi obligacji

² T. Dębowska-Romanowska: *Komentarz do art. 219 [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243, Legalis/el. 2016, teza 53.*

emitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Pomocy i Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych oraz przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. na realizację zadań państwa w całym okresie ich zapadalności, do 2042 roku, będą wyższe o prawie 14 mld zł od kosztów, jakie poniósłby budżet państwa na finansowanie tych zadań skarbowymi papierami wartościowymi.

Podkreślić należy, że Najwyższa Izba Kontroli od wielu lat zwraca uwagę na potrzebę ujednoczenia metody liczenia państwowego długu publicznego i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych tak, aby wartość państwowego długu publicznego wyrażała faktyczne zadłużenie państwa.

Wysoki Sejmie!

Większość kontroli wykonania budżetu państwa zakończyła się oceną pozytywną. Niepokoi jednak istotne zmniejszenie się w latach 2020–2023 udziału tych ocen w stosunku do liczby wszystkich sformułowanych. W 2020 r. udział ocen pozytywnych wynosił prawie 80%, a w 2023 r. niewiele ponad 60%. Jednocześnie na przestrzeni tych czterech lat o cztery punkty procentowe wzrósł udział ocen negatywnych.

Zmiana struktury ocen świadczy o obniżeniu jakości wykonania ustawy budżetowej.

Na koniec części prezentacji poświęconej wykonaniu budżetu państwa przedstawię jeszcze najważniejsze nieprawidłowości o charakterze systemowym, które były oczywiście omawiane przez przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli

podczas prac poszczególnych komisji sejmowych.

Podobnie jak w dwóch poprzednich latach stabilizująca reguła wydatkowa nie miała istotnego znaczenia w ograniczaniu wzrostu wydatków publicznych.

W 2023 roku odnotowano kolejny znaczący wzrost środków planowanych w rezerwach celowych, które stanowiły łącznie aż 17,5% limitu wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

Istotna część środków rezerwy ogólnej była wydatkowana niezgodnie z jej interwencyjnym charakterem, tj. na zadania, które nie wynikały z nagłych, niemożliwych do przewidzenia sytuacji, wymagających podjęcia natychmiastowych działań. Ponadto proces rozdysponowania środków z rezerwy ogólnej był nieprzejrzysty i nie został należycie udokumentowany.

W 2023 roku odnotowano kolejny znaczący wzrost środków planowanych w rezerwach celowych, które stanowiły łącznie aż 17,5% limitu wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

Pogłębieniu uległo niebilansowanie przychodów i kosztów państwowych funduszy celowych. Część z tych funduszy w dalszym ciągu finansowała zadania niezwiązane z celami, dla których zostały pierwotnie utworzone. Jako przykład wskazać można wypłatę 14. emerytury z Funduszu Solidarnościowego.

Istotne nieprawidłowości stwierdzono także w ramach części „Obrona narodowa”. Dotyczyły one między innymi pozosta-

wienia na poziomie Ministerstwa Obrony Narodowej nieformalnej rezerwy w wysokości 8 mld zł, czy też wydatkowania środków w wysokości 2,2 mld zł w sposób niecelowy, niegospodarny oraz z naruszeniem powszechnie obowiązujących przepisów, co jest szczególnie niedopuszczalne biorąc pod uwagę trwający tuż za granicą Polski konflikt zbrojny.

” *Istotne nieprawidłowości stwierdzono także w ramach części Obrona narodowa.*

Z kolei w kontroli Rzecznika Praw Dziecka oraz Instytutu Pamięci Narodowej ujawniono nieprawidłowości mniejsze kwotowo, ale nie mniej rażące. Dysponentom tych części zarzucono niegospodarność, co można uznać za sprzeniewierzenie środków publicznych, mogące nosić znamiona przestępstwa.

W 2023 roku utrzymywało się niedofinansowanie jednostek Policji. Doprowadziło to do sytuacji, w której jednostki formacji odpowiedzialnej za bezpieczeństwo obywateli na szeroką skalę regulowały zobowiązania po upływie terminu ich zapłaty, a także w związku z tym ponosiły koszty z tytułu odsetek.

Zwracam także uwagę na duże ryzyko niewykorzystania do 31 sierpnia 2026 roku środków Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności z uwagi na ich niski stopień zaangażowania. Do końca 2023 roku wydatkowano niecałe 3% planowanych w KPO środków.

Liczne nieprawidłowości w zakresie zarządzania i gospodarowania środkami publicznymi, w tym tak powszechną

w ostatnim okresie dowolność postępowania dysponentów środków budżetowych, stwierdziliśmy także w innych kontrolach przeprowadzonych w 2023 roku.

W ramach kontroli Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego stwierdziliśmy między innymi, że proces oceny wniosków o dofinansowanie, a także ich weryfikacji i rozliczania był nierzetelny, a w niektórych przypadkach niezgodny z prawem, niecelowy lub niegospodarny.

Wyniki dwóch innych kontroli wskazują z kolei na ograniczenie samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2019–2023 i ich większe uzależnienie od środków przyznawanych uznaniowo przez wybrane organy władzy rządowej, na podstawie niejasnych kryteriów.

” *Istnieje ryzyko niewykorzystania do 31 sierpnia 2026 roku środków Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności z uwagi na ich niski stopień zaangażowania. Do końca 2023 roku wydatkowano niecałe 3% planowanych w KPO środków.*

Wysoki Sejmie!

Zaprezentowałem tylko przykłady zidentyfikowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli nieprawidłowości obnażających sposób gospodarowania środkami publicznymi w 2023 roku oraz w latach wcześniejszych. Jak już wskazałem wcześniej, skala zastrzeżeń Izby do zarządzania finansami państwa jest bardzo niepokojąca i wymaga podjęcia natychmiastowych działań naprawczych.

Wysoki Sejmie!

Najwyższa Izba Kontroli trzeci rok z rzędu sformułowała ocenę wykonania założeń polityki pieniężnej w 2023 roku w formie opisowej.

Decyzje o obniżce stóp procentowych, a w szczególności tej z września 2023 roku, nie były spójne z prowadzoną wcześniej komunikacją Narodowego Banku Polskiego, a skala najwyższej od 14 lat obniżki stóp procentowych nie została jednoznacznie uzasadniona, co rodzi wątpliwości, jakimi przesłankami kierowała się Rada Polityki Pieniężnej podejmując te decyzje.

Tak jak w latach poprzednich głównym celem polityki pieniężnej było utrzymanie wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w średnim okresie na poziomie 2,5% z jednoprocentowym przedziałem odchyień. W 2023 roku średnia wartość tego wskaźnika wyniosła 11,4%.

We wrześniu 2023 roku Rada Polityki Pieniężnej dokonała najwyższej od ponad 14 lat obniżki stopy referencyjnej o 0,75 punktu procentowego, a w październiku 2023 roku o kolejne 0,25 punktu procentowego. W wyniku tych zmian stopa referencyjna NBP uległa obniżeniu do 5,75%.

Decyzje o obniżce stóp procentowych, a w szczególności tej z września 2023 roku, nie były spójne z prowadzoną wcześniej komunikacją Narodowego Banku Polskiego, a skala najwyższej od 14 lat obniżki stóp procentowych nie została jednoznacznie uzasadniona, co rodzi wątpliwości jakimi przesłankami kierowała się Rada Polityki Pieniężnej podejmując te decyzje.

Wskaźnik inflacji bazowej od września 2023 roku utrzymywał się na poziomach wyższych niż wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych. Mogło to oznaczać, że istotną rolę w kształtowaniu cen konsumenta odgrywają czynniki o charakterze popytowym, a więc czynniki, na które Narodowy Bank Polski mógł oddziaływać przez instrumenty krajowej polityki pieniężnej.

Pani Marszałek! Wysoki Sejmie!

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, po zapoznaniu się z „Analizą wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2023 roku”, 6 czerwca bieżącego roku podjęło uchwałę, w której wyraziło opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów za 2023 rok.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, wyrażając negatywną ocenę zmian w systemie finansów publicznych, po raz kolejny wskazało na konieczność podjęcia skutecznych działań w celu zapewnienia jawności i przejrzystości finansów publicznych oraz przywrócenia ustawie budżetowej roli podstawowego aktu zarządzania finansami państwa.

Zdaniem Kolegium należy zaprzestać re-dystrybuowania środków na finansowanie zadań państwa poza ustawą budżetową, w tym w formie skarbowych papierów wartościowych oraz ze środków funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

Kolegium wskazuje także na konieczność podjęcia działań przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Finansów w celu zapewnienia w planie wydatków Policji środków niezbędnych do funkcjonowania tej formacji.

Mając na uwadze rodzaj i zakres stwierdzonych nieprawidłowości w ramach planowania i wydatkowania środków publicznych, Kolegium wnioskuję o zapewnienie przestrzegania zasad gospodarki budżetowej przez dysponentów tych środków.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, wyrażając negatywną ocenę zmian w systemie finansów publicznych, po raz kolejny wskazało na konieczność podjęcia skutecznych działań w celu zapewnienia jawności i przejrzystości finansów publicznych oraz przywrócenia ustawie budżetowej roli podstawowego aktu zarządzania finansami państwa.

Podsumowując, Najwyższa Izba Kontroli konsekwentnie i z całą mocą negatywnie ocenia i oceniać będzie działania, które skutkują: obniżeniem rangi budżetu państwa, osłabieniem prawidłowego działania

stabilizującej reguły wydatkowej, ponoszeniem wyższych kosztów obsługi obligacji emitowanych przez jednostki spoza sektora finansów publicznych, a także wyłączeniem coraz większych kwot zobowiązań państwa z państwowego długu publicznego, w wyniku czego wielkość tego długu przestaje mieć znaczenie przy ocenie rzeczywistej skali zadłużenia państwa.

Pani Marszałek! Wysoki Sejmie!

Powtórzę raz jeszcze, za treścią uchwały Kolegium Najwyższej Izby Kontroli w sprawie absolutorium. Dalsze obniżanie rangi budżetu państwa może prowadzić do niezgodności przyjętych rozwiązań z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, jak również do zniesienia odpowiedzialności politycznej i prawnej za zarządzanie finansami publicznymi, a co za tym idzie za stan państwa i jego suwerenność.

Dziękuję za uwagę.



Nowa jakość w sektorze finansów publicznych

Globalne standardy audytu wewnętrznego

Globalne standardy audytu wewnętrznego to dokument opracowany przez Instytut Audytorów Wewnętrznych (IIA Global). Zacznie obowiązywać od 9 stycznia 2025 r. Zaprezentowano w nim istotne zmiany w stosunku do standardów obowiązujących jeszcze w 2024 r. W artykule przedstawiono analizę nowych z punktu widzenia audytu funkcjonującego w polskim sektorze finansów publicznych. Nacisk położono na te zmiany, które autor zidentyfikował jako znaczące dla sektora. W końcowej części podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, czy nowe standardy przyczynią się do poprawy audytu wewnętrznego w tym obszarze.

CEZARY OGÓREK

Audyt wewnętrzny w sektorze finansów publicznych

Audyt wewnętrzny uznawany jest za nowoczesne narzędzie zarządzania organizacją. Jego celem jest przedstawienie kierownictwu organizacji obiektywnej, niezależnej oceny funkcjonujących systemów zarządzania, zwanych systemami kontroli wewnętrznej. Jednak pojęcie „systemy kontroli wewnętrznej” – wprowadzone niemal 20 temu¹ – nadal wymaga

wyjaśnień, głównie z powodu skojarzeń wywoływanych przez znajdujące się w nim słowo – kontrola. Przywołuje ono obraz czynności realizowanych przez służby kontroli (wewnętrznej bądź zewnętrznej). Postępowanie kontrolne ma na celu porównanie stanu rzeczywistego z pożądanym, a następnie sformułowanie wniosków, ocen i zaleceń. Tak postrzegane pojęcie kontroli jest w Polsce mocno ugruntowane. Rozróżnienie na podmiot realizujący kontrolę przynosi określenie „kontroli zewnętrznej” i „kontroli wewnętrznej”.

¹ W ustawie z 30.6.2005 o finansach publicznych (Dz.U. z 2005 r. nr 249, poz. 2104) audyt wewnętrzny zdefiniowano w art. 48 jako „ogół działań obejmujących: niezależne badanie systemów zarządzania i kontroli, (...) w wyniku których kierownik jednostki uzyskuje obiektywną i niezależną ocenę (...) tych systemów.”

W nauce o zarządzaniu i w podejściu przyjętym przez audyt „kontrola wewnętrzna” oznacza natomiast system zarządzania organizacją. Systemy kontroli wewnętrznej zwane są także „mechanizmami kontrolnymi”². Mają zapewnić osiągnięcie celów i realizację zadań jednostki. W dużych organizacjach komercyjnych, a także jednostkach sektora finansów publicznych najczęściej przybierają formę wewnętrznych procedur, lecz nie tylko. Zgodnie z takim ujęciem, systemem kontroli wewnętrznej jest przyjęta polityka zarządzania jednostką³, powiązana z działalnością operacyjną organizacji i odzwierciedlająca jej apetyt na ryzyko, czyli gotowość do poniesienia straty (zarówno w wymiarze finansowym, jak i np. wizerunkowym) w dążeniu do realizacji zamierzeń. W takim znaczeniu ten termin nie może oznaczać pojedynczego działania (czy konkretnej operacji), odbywającego się w czasie z góry przewidzianym – to ogół czynności podejmowanych dla osiągnięcia założonych celów. Najważniejszym zadaniem audytu wewnętrznego jest dokonywanie systematycznej oceny funkcjonowania kontroli wewnętrznej. Problem ten

ujmowany jest w literaturze przedmiotu następująco: kadra zarządzająca odpowiada za wdrożenie mechanizmów kontroli wewnętrznej i zarządzanie nimi, audytorzy natomiast oceniają te mechanizmy i przedstawiają zalecenia ich dotyczące.⁴

Niekiedy audyt wewnętrzny jest mylony z audytem zewnętrznym, który najczęściej bada sprawozdania finansowe i będące ich podstawą księgi rachunkowe. Oznaczają więc odmienne funkcje, które osobom zarządzającą organizacją dostarczają informacji, ocen z innych obszarów działania⁵.

Dokonywana przez audytorów wewnętrznych ocena systemów zarządzania powinna dotyczyć skuteczności w osiągnięciu celów, efektywności wykorzystywanych zasobów, jak też uwzględniać unikalną dla każdej organizacji cechę – skłonność do ryzyka. Wyniki badań powinny pokazywać obszary do poprawy przez eliminację błędów i niezgodności, jak również możliwości rozwoju. Audyt wewnętrzny od lat już funkcjonuje w dużych jednostkach sektora komercyjnego, w niektórych (np. w bankach) stał się narzędziem, bez którego współczesna organizacja działać nie może.

² W rozporządzeniu Ministra Finansów z 4.9.2015 w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu (Dz.U. z 2018 r., poz. 506) mechanizmy kontrolne zdefiniowano jako „działania, procedury, instrukcje i zasady służące zapewnieniu realizacji celów, ograniczeniu wystąpienia ryzyka nieosiągnięcia celów lub zmniejszeniu jego negatywnych skutków” (zob. § 2 pkt 8 rozporządzenia). Do mechanizmów kontrolnych można zatem zaliczyć przepisy prawa powszechnie obowiązującego, wewnętrzne akty prawne, regulaminy organizacyjne jednostki oraz wewnętrzne regulaminy komórek organizacyjnych, procedury, a także dokumentację określającą zakres czynności pracowników, upoważnienia i pełnomocnictwa, a nawet w wypadku braku powyższych – stosowaną w jednostce praktykę.

³ A. Skoczylas-Tworek: *Monitorowanie systemu kontroli wewnętrznej organizacji na podstawie modelu COSO III*, „Studia Ekonomiczne” nr 174/2013.

⁴ Na podstawie R. Moeller: *Nowoczesny audyt wewnętrzny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 48-49.

⁵ Więcej na temat różnic między audytem wewnętrznym a zewnętrznym patrz A. Herdan, M. Stuss, J. Krasodomska: *Audyty wewnętrzne jako narzędzie wspomagające efektywny nadzór korporacyjny w spółkach akcyjnych*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009, s. 63 i następane.

Wraz z rosnącymi wymaganiami stawianymi przed instytucjami publicznymi, w tym dotyczącymi transparentności działania i gospodarności wydatkowania środków publicznych, audyt wewnętrzny stał się niezbędnym elementem sektora finansów publicznych wszystkich nowoczesnych państw. W Polsce zasady funkcjonowania finansów publicznych, jednostek systemu finansów publicznych, ich gospodarki finansowej, planowania budżetowego i sprawozdawczości, a także audytu wewnętrznego zostały określone w ustawie o finansach publicznych. Jej „Dział VI – Audyt wewnętrzny oraz koordynacja audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych”⁶ wprowadza obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach, w których kwota przychodów lub kosztów określona ich planem finansowym przekroczyła 40 mln złotych. Po osiągnięciu tego progu w jednostce powinny zostać wdrożone mechanizmy kontroli wewnętrznej, których działanie będzie oceniane przez audyt wewnętrzny. W obowiązującej ustawie o finansach publicznych systemy zarządzania określono pojęciem „kontroli zarządczej”, podając, że to „ogół działań podejmowanych

dla zapewnienia realizacji celów i zadań”⁷. Audytorzy wewnętrzni (komórka audytu wewnętrznego), którzy przeprowadzają ocenę kontroli zarządczej nie mogą być zaangażowani w zarządzanie jednostką czy jej działalność operacyjną, aby zachować obiektywność⁸. To kluczowe w audycie wewnętrznym. Drugim jest niezależność audytorów, czyli ich bezpośrednia podległość najwyższemu kierownictwu. Te dwa przymioty są nieodzowne dla audytu wewnętrznego. W literaturze przedmiotu znaleźć można omówienia zarówno podstawowych, jak i innych cech unikalnych dla funkcji audytu wewnętrznego. Oto najbardziej zasadnicze:

1. Cel działania, w systemie finansów publicznych nazwany terminem „zapewnienie”. Można go określić jako certyfikację badanego systemu (systemów zarządzania, które funkcjonują w jednostce).
2. Koncentracja oceny audytowej głównie na aspektach skuteczności i efektywności systemu. W sektorze finansów publicznych obowiązkowym kryterium dla audytu jest także jego adekwatność.
3. Duża waga położona na planowanie pracy, oparta na analizie ryzyka.
4. Niezależność audytorów w organizacji, w której wykonują zadania.

⁶ Zob. „Dział VI – Audyt wewnętrzny oraz koordynacja audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych” ustawy z 27.8.2009 o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1270).

⁷ Art. 68 ustawy.

⁸ Dla przykładu można przytoczyć hipotetyczną sytuację, w której instytucja powinna zrealizować ważne zadania, do czego niezbędne jest sprawne przeprowadzenie dwóch zamówień publicznych. Oba kończą się jednak niepowodzeniem. W konsekwencji od kierownika jednostki oczekuje się wyjaśnienia tych niepowodzeń (zarówno opinia publiczna, jak i organ nadzorujący, np.: rada miasta, sejmik wojewódzki albo ministerstwo). W tym celu kierownik jednostki zleca pracownikowi realizującemu na co dzień zamówienia publiczne przeprowadzenie oceny pracy dwóch komisji przetargowych: w pracach jednej z nich uczestniczył, do drugiej natomiast nie został powołany. Czy zadanie to zostanie wykonane w sposób obiektywny? Szanse na to są niewielkie, zagwarantowanie obiektywizmu wymaga wykluczenia takiej sytuacji.

5. Stosowanie międzynarodowych standardów pracy audytu wewnętrznego⁹.

W dalszej części artykułu przedstawiono zmiany dotyczące punktu piątego powyższej charakterystyki, które wejdą w życie 9 stycznia 2025 roku¹⁰.

Globalne standardy audytu wewnętrznego

Nowy dokument pt. „Globalne standardy audytu wewnętrznego”¹¹, zawierający wymagania i wskazówki, będzie referencyjnym dla wszystkich audytorów wewnętrznych, którymi będą się kierować podczas realizacji zadań. Opracowany przez Instytut Audytorów Wewnętrznych z siedzibą w Stanach Zjednoczonych¹², zastąpi obowiązujące jeszcze w 2024 r. „Międzynarodowe standardy praktyki zawodowej audytu wewnętrznego”¹³. Globalne standardy audytu wewnętrznego to dokument uniwersalny (mający zastosowanie w audycie organizacji z różnych dziedzin życia społecznego i gospodarczego) oraz powszechny

(obowiązują wszystkich audytorów wewnętrznych). Oczekiwać należy, że będzie obowiązywał także w Polsce. W sektorze komercyjnym nastąpi to w wyniku decyzji poszczególnych organizacji, które dostosują własne funkcje audytu wewnętrznego do nowych wymagań, zaś w finansach publicznych wymagać będzie komunikatu ministra finansów w dzienniku urzędowym. Podstawy prawne wdrożenia międzynarodowych standardów audytu dla sektora publicznego przynosi obowiązująca ustawa o finansach publicznych, zobowiązująca ministra finansów do określenia i ogłoszenia standardów, które będą „zgodne z powszechnie uznawanymi standardami audytu wewnętrznego”¹⁴, czyli tymi opracowanymi przez IIA Global (zwane też „standardami IIA”). Od 2006 r. stanowią obowiązkowe wytyczne dla audytorów wewnętrznych w jednostkach sektora finansów publicznych¹⁵.

Zmiana obowiązujących standardów była poprzedzona kilkuletnim

⁹ Na podstawie B. Kuc: *Audyt wewnętrzny instrumentem nowoczesnego zarządzania* [w]: *Kontrola i audyt w perspektywie europejskiej. II Konferencja*, B. Kuc i L. Smolak (red.), wyd. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2004, s. 185.

¹⁰ Ogłoszenie nowych standardów w języku angielskim nastąpiło 9.1.2024. Dokument wejdzie w życie po upływie dwunastu miesięcy od publikacji, zob.

<<https://www.theiia.org/en/standards/2024-standards/global-internal-audit-standards/>> (dostęp 11.7.2024).

¹¹ Ang. Global Internal Audit Standards, GIAS.

¹² Więcej na temat IIA Global zob. stronę internetową organizacji <www.theiia.org> oraz <www.iiia.org.pl>, która jest stroną polskiego oddziału organizacji (IIA Polska).

¹³ Ang. International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing.

¹⁴ Art. 273 ust.1 ustawy. Na tej podstawie prawnej oparto komunikat w sprawie ogłoszenia obowiązujących aktualnie „Międzynarodowych standardów praktyki zawodowej audytu wewnętrznego”, czyli standardów audytu wewnętrznego w sektorze finansów publicznych (Komunikat Ministra Rozwoju i Finansów z 12.12.2016, Dz. Urz. MReF z 2016 r., poz. 28).

¹⁵ W komunikacie Ministra Finansów z 26.6.2006 wprost zapisano „Określa się Międzynarodowe Standardy Profesjonalnej Praktyki Audytu Wewnętrznego opracowane przez The Institute of Internal Auditors, jako standardy audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych.” (Zob. § 1 Komunikatu nr 11 MF z 26.6.2006, Dz. Urz. MF z 2006, nr 7, poz. 56). Kolejne komunikaty MF (najnowszy pochodzi z 2016 r.), które wprowadzały aktualizacje standardów audytu po ich zmianach ogłaszanych przez IIA Global, utrzymały standardy IIA jako obowiązujące do dziś.

procesem, który obejmował: diagnozę najważniejszych problemów, zaangażowanie do współpracy szerokiego kręgu podmiotów z całego świata, uzgodnienie procedury zmian, opracowanie projektu nowych standardów i poddanie go międzynarodowym konsultacjom¹⁶, wreszcie ustalenie ostatecznej treści dokumentu¹⁷.

Nowe standardy audytu przyjęto w grudniu 2023 r. Wersja polska ukazała się w maju 2024 r. na stronie internetowej IIA Global¹⁸. Obecnie trwa 12-miesięczny okres *vacatio legis*, podczas którego wszystkie zainteresowane strony mają czas na zapoznanie się z nimi, przygotowanie się do pracy w nowych warunkach, a także opracowanie niezbędnych zmian metodologicznych.

„Globalne standardy audytu wewnętrznego” to dokument liczący ponad 120 stron. Od stycznia 2025 r. będzie podstawowym podręcznikiem dla każdego audytora wewnętrznego. Zgodnie z zamierzeniem IIA Global ma charakter ogólny, z ujednoliconymi ramami umożliwiającymi ich zastosowanie w każdej organizacji, w której audyt wewnętrzny funkcjonuje. Zawiera jego zaktualizowaną definicję, 15 zasad ogólnych oraz podporządkowane im 52 standardy. Każdy standard przedstawiony został w trzech aspektach:

- wymagania, jakie należy obowiązkowo spełniać;
- wskazówki przy wdrażaniu, określające dobre praktyki, za którymi audytor powinien podążać;
- przykłady dowodów zgodności umożliwiające wykazanie, że wymagania określone standardami zostały spełnione.

W ostatniej części dokument zawiera omówienie „Stosowanie globalnych standardów audytu wewnętrznego w sektorze publicznym”.

W następnych latach podręcznik ma być uzupełniony dodatkowymi opracowaniami pt. „Wymagania tematyczne”¹⁹. Obecnie znajdują się we wczesnej fazie opracowania. Przedstawione w nich postanowienia będą mieć zastosowanie w realizacji zadań audytowych obejmujących obszar ujęty w danym opracowaniu. Standardy wraz z wymaganiami tematycznymi stanowią będą dla audytorów wewnętrznych obowiązkowe wytyczne²⁰. W 2024 r. na stronach internetowych IIA Global opublikowano projekt wymagań tematycznych dla obszaru cyberbezpieczeństwa, obecnie przechodzi konsultacje publiczne²¹.

Obszar I – Cel audytu

To najkrótsza część dokumentu. Przedstawiono w niej deklarację celu oraz

¹⁶ W 23 wersjach językowych, w tym po polsku.

¹⁷ Więcej na temat przebiegu procesu zmiany standardów audytu zob. *Report on the Standard – setting and Public Comment Processes for the Global Internal Audit Standards*, 9.1.2024, The Institute of Internal Auditors. <https://www.theiia.org/globalassets/site/standards/reportonthe2024standards_2024january9_printable.pdf> (dostęp 15.7.2024).

¹⁸ <<https://www.theiia.org/en/standards/2024-standards/global-internal-audit-standards/>> (dostęp 15.7.2024).

¹⁹ Ang. Topical Requirements.

²⁰ „Globalne standardy audytu wewnętrznego”, The Institute of Internal Auditors (IIA Global), 2024, s. 5-6.

²¹ Zob. *Cybersecurity Topical Requirement*, <<https://www.theiia.org/en/standards/2024-standards/topical-requirements/public-comment-period-now-open/>> (dostęp 15.7.2024).

zaktualizowaną definicję audytu wewnętrznego. Adresowana głównie do podmiotów zewnętrznych, odpowiada na pytanie, czym zajmuje się audyt wewnętrzny. Zgodnie z deklaracją celu „audyt wewnętrzny wzmacnia zdolność organizacji do tworzenia, ochrony i utrzymywania wartości, dostarczając radzie i kierownictwu niezależnego, opartego na ryzyku i obiektywnego zapewnienia, doradztwa, wglądu i prognozy”²².

Zaktualizowana definicja audytu wewnętrznego sformułowana została „jako niezależna i obiektywna działalność zapewniająca i doradcza, której celem jest przysporzenie wartości i usprawnienie działalności operacyjnej organizacji. Pomaga jej osiągnąć cele poprzez systematyczną i dokonywaną w uporządkowany sposób ocenę ładu organizacyjnego, zarządzania ryzykiem i procesów kontroli oraz przyczynia się do poprawy ich działania”²³.

W deklaracji celu wymieniono 5 aspektów funkcjonowania jednostki, na których skoncentrowana jest działalność audytu wewnętrznego:

- ułatwianie zdolności organizacji do skutecznego osiągnięcia jej celów;
- przyczynianie się do poprawy ładu organizacyjnego, zarządzania ryzykiem i procesów kontroli;
- usprawnienie mechanizmów podejmowania decyzji i nadzór;
- wzmacnianie reputacji i wiarygodności wobec interesariuszy;

- poprawianie zdolności organizacji do działania w publicznym interesie.

Ten fragment „Globalnych standardów audytu wewnętrznego” stanowić ma wizytówkę audytu, prezentującą ogólne założenia jego funkcji. Jest to teoretyczna odpowiedź na pytanie należące do kategorii: „Co?” Kolejne części dokumentu prezentują natomiast odpowiedzi na pytania z kategorii: „Jak?”

Obszar II – Etyka i profesjonalizm

Obszar II standardów to część dokumentu, która zastąpi „Kodeksy etyki Instytutu Audytorów Wewnętrznych”²⁴. Prezentuje oczekiwania dotyczące etycznego i profesjonalnego zachowania audytorów wewnętrznych. Do obszaru II należy 13 standardów audytu. Pierwszym z nich jest „uczciwość i odwaga zawodowa” (nr 1.1). Przedstawia szersze rozumienie uczciwości zawodowej niż poprzednia wersja. Dodano też do niej sformułowanie o odwadze, te dwa terminy stanowią w tekście standardów nierozłączną parę. Stwierdzono, że odwaga jest niezbędnym elementem niezależności audytora. Nie wolno im składać fałszywych czy wprowadzających w błąd oświadczeń, ukrywać i omijać ustaleń istotnych dla organizacji. W standardzie wprost zapisano, że audytorzy muszą ujawniać fakty, których zatajenie może mieć wpływ na decyzje podejmowane w organizacji. To zalecenie powinno być stosowane we wszystkich zadaniach audytowych,

²² „Globalne standardy...”, op.cit., s. 15.

²³ Tamże, słownik na s. 10.

²⁴ Kodeks Etyki IIA, zob. *Definicja audytu wewnętrznego. Międzynarodowe standardy praktyki zawodowej audytu wewnętrznego. Poradniki*. Stowarzyszenie Audytorów Wewnętrznych IIA Polska, Warszawa 2011.

bez względu na ich charakter (zadanie zapewniające lub czynność doradcza) czy zleceniodawcę zadania.

Kolejny standard, zatytułowany „oczekiwania organizacji w zakresie etyki” (nr 1.2), wzmacnia obie ww. kwestie (odwagi zawodowej i uczciwości) przez określenie wymagań, zgodnie z którymi audytorzy muszą rozumieć i wspierać oczekiwania organizacji dotyczące etyki, a także być zdolni do rozpoznawania postępowania sprzecznego z tymi oczekiwaniami. Jeżeli zidentyfikują zachowania sprzeczne z nimi, muszą to zgłosić – zgodnie z procedurami. Owe procedury to w jednostkach sektora finansów publicznych najczęściej zapisy o charakterze kodeksów etycznych, polityki antykorupcyjnej czy prezentowej, a także – obowiązkowe od drugiej połowy września 2024 r. – zasady ochrony sygnalistów²⁵.

Nowym standardem dla audytorów będzie „zawodowy sceptycyzm” (nr 4.3). Zgodnie z jego wymaganiami „audytorzy wewnętrzni muszą wykazywać zawodowy sceptycyzm w planowaniu i realizacji zadań audytu wewnętrznego”²⁶. Przedstawia rozumienie praktyczne tego wymogu jako zbiór elementów: dociekliwości, krytycznej oceny wiarygodności informacji, poszukiwania dodatkowych dowodów dla oceny informacji, które mogą być niepełne lub niespójne. Ponadto postawa sceptyczna oznacza

także bezpośrednie i uczciwe zgłaszanie wszelkich wątpliwości. Celem zawodowego sceptycyzmu powinno być umożliwienie dokonania obiektywnej oceny opartej na faktach i racjonalnym myśleniu, a nie zaufaniu czy przekonaniu. Dochowanie zgodności tym postanowieniom wymaga od audytora dociekliwości wykluczającej powierzchwną analizę bazującą na oświadczeniach i dowodach wtórnych. W obowiązującej wersji standardów audytu nie ma odpowiednika tego standardu, co może wydawać się zaskakujące. Postawa sceptyczna powinna bowiem być w tej profesji czymś oczywistym. Dla porównania wspomnieć należy, że podkreślenie zachowania sceptycyzmu znaleźć można w polskich „Standardach kontroli w administracji rządowej”²⁷. Teraz pojawił się on także w nowych standardach audytu i przyporządkowany został do obszaru etyka i profesjonalizm, co oznacza, że stanowić powinien jedną z najważniejszych cech charakteryzujących współczesnego audytora wewnętrznego.

Kolejne obszary standardów adresowane są do innych odbiorców: obszar III – do osób odpowiedzialnych za ład organizacyjny, obszar IV – do zarządzających funkcją audytu wewnętrznego, obszar V – do audytorów realizujących zadania audytowe. Jednak w Polsce stale brakuje audytorów wewnętrznych, co potwierdzają opracowania zarówno krajowe, jak i międzynarodowe.

²⁵ 24.6.2024 została opublikowana ustawa z 14.6.2024 o ochronie sygnalistów (Dz.U. z 2024 r., poz. 928). Zgodnie z art. 64 ustawy jej przepisy wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia (z wyjątkiem postanowień dot. zgłoszeń zewnętrznych, które mają zastosowanie po upływie 6 miesięcy).

²⁶ „Globalne standardy...”, op.cit., s. 15.

²⁷ Standard II.4.1. „[kontroler] w szczególności zachowuje sceptycyzm zawodowy i bierze pod uwagę ryzyko, że informacje (...) mogą być mylące lub nieprawdziwe.” Zob. „Standardy kontroli w administracji rządowej”, Centrum Oceny Administracji Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2017, <<https://www.gov.pl/web/premier/procedura-i-metodyka-kontroli>> (dostęp 12.7.2024).

Do tych pierwszych należą dane z Ministerstwa Finansów, czyli urzędu koordynującego m.in. funkcjonowanie audytu wewnętrznego w sektorze finansów publicznych. W 2023 r. w całej administracji rządowej udział komórek audytu wewnętrznego, w których zatrudnienie wynosiło do dwóch audytorów²⁸ w stosunku do całkowitej liczby komórek audytu wewnętrznego w sektorze wynosił 79%²⁹. Fakt ten nie uszedł uwadze zagranicznych analityków. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) w raporcie „Diagnoza ram audytu wewnętrznego w Polsce: wartość dodana dla organizacji sektora publicznego i promowanie dobra publicznego”, opublikowanym w grudniu 2023 r., stwierdziła, że w Polsce: „w praktyce dominują małe komórki audytu wewnętrznego (tylko około 20% z więcej niż jednym audytorem na szczeblu administracji centralnej). Liczba audytorów wewnętrznych jest postrzegana jako niewystarczająca”³⁰. Zdaniem analityków OECD „małe komórki audytu wewnętrznego nie są w stanie zapewnić efektywności audytu wewnętrznego, spełnić niezbędnych wymogów niezależności i obiektywizmu oraz wydać niezależne zapewnienie co do systemu kontroli zarządczej w całej organizacji”³¹. Analiza nowych standardów audytu pod

względem możliwości praktycznego ich stosowania powinna uwzględniać powyższe zastrzeżenie. Uzasadnione jest więc twierdzenie, że trzy omówione poniżej obszary standardów audytu (III–V) – niezgodnie z założeniami zaprezentowanymi w samym dokumencie – będą realizowane nie przez trzech różnych adresatów, lecz jednego³².

Obszar III – Ład organizacyjny

Obszar III „Ład organizacyjny funkcji audytu wewnętrznego” wyznacza obowiązek bliskiej współpracy z kierownikiem jednostki w celu zapewnienia niezależności funkcji audytu w organizacji oraz nadzorowania wyników prac audytu. Podkreśla wymagania w stosunku do zarządzającego audytem, nakładające na niego obowiązek omówienia z kierownictwem organizacji najważniejszych wymagań standardów. W rozmowie należy zwrócić uwagę na kluczowe warunki, które muszą zostać spełnione: wsparcie kierownictwa oraz zagwarantowanie bezpośredniej z nim komunikacji. Odpowiedników tych postanowień nie ma w obowiązującym jeszcze dokumencie i zmianę taką należy ocenić pozytywnie. Fragment ten powinien skierować uwagę audytorów na konieczność utrzymywania skutecznej komunikacji z pozostałymi funkcjami w organizacji.

²⁸ Włączając do tego zbioru komórki jednoosobowe oraz z obsadą etatową wynoszącą poniżej jednego etatu.

²⁹ Zob. Ministerstwo Finansów, Departament Wydatków Publicznych i Rachunkowości, *Raport – benchmarking audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych*, 2024, s. 10.

³⁰ „Diagnoza ram audytu wewnętrznego w Polsce: wartość dodana dla organizacji sektora publicznego i promowanie dobra publicznego”, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) 2023, s. 8 <<https://www.gov.pl/web/finanse/diagnoza-stanu-audytu-wewnetrznego-w-polsce>> (dostęp 12.7.2024).

³¹ „Diagnoza ram audytu wewnętrznego”..., op.cit., s. 10.

³² Co więcej, w przypadku komórek audytu wewnętrznego, które funkcjonują w ministerstwach, do ich zadań należy także koordynacja działalności audytu wewnętrznego w jednostkach danego działu administracji rządowej oraz opracowywanie dokumentacji wymaganej do realizacji zadań właściwego komitetu audytu (zob. art. 291 ustawy o finansach publicznych).

Dla obszaru III standardów sformułowano trzy zasady audytu: „nadanie uprawnień przez radę”, „niezależne usytuowanie w organizacji” oraz „nadzór rady”. Zasadom tym podporządkowano dziewięć standardów. Wyjaśnienia w tym miejscu wymaga stosowane w standardach audytu sformułowanie „rada”, które oznacza najwyższy w organizacji organ decyzyjny odpowiedzialny za jej ład organizacyjny. W warunkach polskiego systemu finansów publicznych termin „rada” nie oznacza więc organu kolegialnego, w większości przypadków będzie to kierownik jednostki³³.

W tym obszarze dla każdego z dziewięciu standardów sformułowano także, poza niezbędnymi wymaganiami, „kluczowe warunki”. Jest to jedyny z pięciu obszarów standardów zawierający takie postanowienia, co podkreśla jego wagę. Zapisano w nim, że „właściwe rozwiązania w zakresie ładu organizacyjnego są niezbędne, aby zapewnić skuteczność funkcji audytu wewnętrznego”³⁴. Ponadto w przypadku braku zgody kierownika jednostki w sprawie kluczowych warunków, standardy przedstawiają wskazówki dotyczące dalszego postępowania. Zgodnie z nimi, jeżeli rada (tj. kierownik jednostki) „nie zgadza się na co najmniej jeden z kluczowych warunków, zarządzający audytem wewnętrznym musi wskazać – na przykładach – jak brak warunku może wpłynąć na zdolność funkcji audytu wewnętrznego do wypełniania jej celu

lub przestrzegania określonych standardów”. W przypadku osiągnięcia porozumienia pomiędzy zarządzającym audytem wewnętrznym a kierownictwem jednostki, mówiącego że któryś z kluczowych warunków nie jest niezbędny do zapewnienia zgodności ze standardami, audytor musi udokumentować zarówno powody, dla których tak uznano, jak i rozwiązania alternatywne rekompensujące brakujące warunki³⁵. Jeżeli porozumienie w tej kwestii nie zostanie osiągnięte i zarządzający audytem dojdzie do wniosku, że audyt wewnętrzny nie może działać zgodnie ze standardami, powinien udokumentować powody, dla których rada (kierownik jednostki) nie realizuje kluczowych warunków. Jednocześnie w celu zapewnienia transparentności, dokumentacja taka powinna zostać udostępniona.

Do omawianych kluczowych warunków realizacji standardów należą, m.in.:

- aktywne wsparcie rady (kierownika jednostki), które ma umożliwić realizację celu audytu wewnętrznego;
- wsparcie dla zarządzającego audytem przez częstą i bezpośrednią komunikację;
- zatwierdzanie mandatu audytu (karta audytu wewnętrznego, roczny plan audytu, budżet audytu i in.);
- ustanowienie odpowiednich zabezpieczeń przed możliwością ograniczenia niezależności audytu wewnętrznego;
- zapewnienie funkcji audytu nieograniczonego dostępu do danych, informacji

³³ Np.: w urzędzie gminy/miasta – wójt/burmistrz/prezydent; w jednostce budżetowej czy w samodzielnym publicznym zakładzie opieki zdrowotnej – dyrektor; w uczelni publicznej – rektor; w ZUS, KRUS czy NFZ – prezes odpowiedniej instytucji; w urzędzie wojewódzkim – wojewoda, a w ministerstwie – minister.

³⁴ „Globalne standardy...”, op.cit., s. 38.

³⁵ Tamże, s. 39.

i innych zasobów niezbędnych do realizacji jej celu;

- ustalenie z funkcją audytu oczekiwań dotyczących częstotliwości prezentowania informacji i kryteriów określających problemy przedstawiane kierownikowi jednostki (np. znaczące ryzyka);
- okresowe spotkania z zarządzającym audytem bez udziału kierownictwa wyższego szczebla;
- honorowanie przez kierownictwo wyższego szczebla relacji bezpośredniej podległości zarządzającego audytem wewnętrznym najwyższemu kierownictwu w organizacji.

Do kluczowych warunków standardów zalicza się również zasoby funkcji audytu wewnętrznego. Przynajmniej raz w roku audytor powinien omówić z kierownictwem kwestie, czy są one wystarczające – pod względem ilościowym i jakościowym – do wypełnienia mandatu audytu wewnętrznego, oraz jak na organizację wpływają, gdy są niewystarczające.

Nowym podejściem jest wymóg omówienia – pomiędzy zarządzającym audytem wewnętrznym, radą (kierownikiem jednostki) oraz wyższym kierownictwem – roli i odpowiedzialności każdej z funkcji. Obowiązujące dotychczas standardy nie stawiają wymagań w stosunku do innych osób w organizacji, niż audytorzy. Formułują tylko oczekiwania, że określona standardami czynność została podjęta (na przykład zapoznanie się z wynikami prac audytowych). Nowe standardy akcentują aktywne wsparcie dla funkcji audytu,

to element, bez którego jej cel nie może zostać osiągnięty.

Obszar IV – Zarządzanie funkcją audytu wewnętrznego

Dla obszaru IV standardy prezentują cztery zasady audytu: planowanie strategiczne, zarządzanie zasobami, skuteczne komunikowanie oraz podnoszenie jakości. Dwie z nich, dotyczące strategii oraz komunikacji, wprowadzają dla audytorów nowe wymogi w sektorze publicznym. Strategia audytu wewnętrznego (nr 9.2) stanowi, że „zarządzający audytem musi opracować strategię funkcji audytu, która wspiera cele strategiczne i sukces organizacji oraz jest zgodna z oczekiwaniami rady, kierownictwa wyższego szczebla i innych kluczowych interesariuszy”³⁶. Zarządzający audytem, wraz z kierownictwem jednostki, musi regularnie dokonywać przeglądu strategii. Ponadto standardy stanowią, że opracowanie strategii powinno być poprzedzone analizą celów organizacji oraz oczekiwań jej kierownictwa. W niektórych jednostkach systemu finansów publicznych spełnienie tego warunku może być wyzwaniem. Jak wynika z regulacji ustawy o finansach publicznych, jednostki sektora są zobowiązane do wdrożenia zasad kontroli zarządczej, ale nie wszystkie muszą sporządzić plan działalności i sprawozdanie z jego wykonania³⁷. A to właśnie plan przedstawia strategiczne cele jednostki. Jeżeli te dokumenty – ani inne o podobnym charakterze – nie są opracowywane, audytor powinien poszukiwać dodatkowych danych w celu

³⁶ „Globalne standardy...”, op.cit., s. 65.

³⁷ Zob. art. 69 ust. 1 oraz art. 70 ust. 4 ustawy.

przeprowadzenia analizy strategii organizacji. Jej posiadanie to warunek określony standardem, jego spełnienie powinno zapewnić zgodność strategii audytu z celami organizacji. W wymaganiach nowego standardu zapisano także, że musi ona zawierać wizję, cele strategiczne i inicjatywy wspierające funkcję audytu wewnętrznego. Dla celów i inicjatyw powinny zostać określone docelowe terminy. Aktualnie standardy nie nakładają na funkcję audytu obowiązku opracowywania własnej strategii, w przeciwieństwie do audytu wewnętrznego w sektorze bankowym, w którym Komisja Nadzoru Finansowego wprowadziła taki wymóg³⁸. W praktyce jest on sporządzany tylko dla dużych komórek, jak Służba Audytu Wewnętrznego Komisji Europejskiej³⁹. Od stycznia 2025 r. wszystkie komórki audytu wewnętrznego, niezależnie od wielkości, zobowiązane będą do spełnienia wymogów nowego standardu.

Podobnie będzie w przypadku nowego standardu „metodyki” (nr 9.3), oznaczającego istotną zmianę dla audytu. Aktualne standardy zawierają jedno, ogólne zdanie i jedną interpretację dotyczącą polityki i procedur audytu wewnętrznego. Od stycznia 2025 r. będzie natomiast obowiązywać odrębny, poświęcony temu zagadnieniu standard, z określonymi wymaganiami i wskazówkami wdrożenia. Zgodnie z nim w organizacji ustanowione być powinny metodyki, za pomocą których oceniana będzie realizacja

strategii audytu, opracowanie planu audytu i ogólna zgodność funkcjonowania audytu ze standardami. Zarządzający audytem będzie musiał oceniać skuteczność tych metodyk i dbać o ich aktualność, a audytorom zapewnić odpowiednie przeszkolenie. Metodyki będą uzupełnieniem standardów, dostarczającym szczegółowych instrukcji pomocnych w praktycznym wdrożeniu standardów. Ich weryfikacja powinna być przeprowadzana podczas oceny jakości pracy audytu wewnętrznego (nie rzadziej niż raz na pięć lat⁴⁰).

Nowością będą wymagania ujęte w jednej z zasad audytu zatytułowanej „skuteczna komunikacja”. Przyporządkowano jej pięć standardów, z których jeden – „budowanie relacji i komunikowanie z interesariuszami” (nr 11.1) – nie ma odpowiednika w aktualnych standardach. Od 2025 r. obowiązkiem zarządzającego audytem będzie upowszechnianie formalnych i nieformalnych kanałów komunikowania między funkcją audytu a interesariuszami. Standardy podkreślają, że regularne komunikowanie się pozwala na budowanie porozumienia w tak istotnych dla audytu kwestiach, jak ryzykowne obszary dla organizacji, jej priorytety oraz poznanie procesów operacyjnych.

Znaczenie komunikacji wzmocniono standardem „informowanie o wynikach” (nr 11.3), wprowadzającym nowe wymagania – ma być bardziej przystępne, zawierać

³⁸ Komisja Nadzoru Finansowego, *Rekomendacja H dotycząca systemu kontroli wewnętrznej w bankach*, Warszawa 2017, s. 41-42, <https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/knf_170534_Rekomendacja_H_2017_50303.pdf> (dostęp 14.7.2024).

³⁹ Zob. Służba Audytu Wewnętrznego Komisji Europejskiej, *Internal Audit Service Strategic Plan 2020–2024* <https://commission.europa.eu/publications/strategic-plan-2020-2024-internal-audit-service_en> (dostęp 14.7.2024).

⁴⁰ Standard nr 8.4.

wnioski z zadania oraz dwa nowe elementy dotąd w standardach audytu niewystępujące, tj. tematy przewodnie oraz wnioski na poziomie jednostki biznesowej lub organizacji. Tematy przewodnie to wzorce lub trendy, które audyt może rozpoznać na podstawie ustaleń i wniosków z różnych zadań audytowych. Zgodnie z wymaganiami standardu, jeżeli audytor zidentyfikuje tematy przewodnie (związane z ładem organizacyjnym, ryzykiem czy procesami kontroli) ma obowiązek przedstawić je kierownictwu wyższego szczebla, wraz z ocenami i ewentualnymi wnioskami. Z kolei wnioski na poziomie jednostki biznesowej lub organizacji powinny także bazować na wynikach zadań audytowych i zawierać: streszczenie, kryteria użyte do sformułowania ocen, zakres samego wniosku, w tym jego ograniczenia. Tych postanowień nie ma w obowiązujących aktualnie standardach. Wydaje się, że jest to odpowiedź na oczekiwania interesariuszy, aby audytorzy przystępnie prezentowali wyniki swoich prac.

Obszar V – Świadczenie usług

Obszar ten dotyczy realizacji zadań audytowych. W całym procesie zadania audytowego (zarówno zadania zapewnającego, jak i czynności doradczej) nowością jest kwestia komunikacji. Już pierwszy standard tej części dokumentu zatytułowano „Komunikowanie podczas zadania” (nr 13.1). We wstępie można przeczytać „audytorzy wewnętrzni są odpowiedzialni

za skuteczną komunikację na wszystkich etapach zadania”⁴¹. Chodzi o kontakt z interesariuszami, a jego zakres, zależnie od charakteru i długości zadania, powinien obejmować takie elementy obowiązkowe, jak: wcześniejsze powiadomienie o zadaniu, omówienie oceny ryzyka w badanej działalności, kwestie pozyskiwania informacji, ustalenie oczekiwań dotyczących informowania o postępach w realizacji zadania oraz przedstawienie wyników i ich uzasadnienie. Tekst nowych standardów ujmuje komunikację jako proces ciągły, o charakterze wzajemnej współpracy, a nie obowiązek do wypełnienia, realizowany jako jednostronne przekazanie odpowiednim stronom komunikatu. Lektura nowych standardów, nawet tych, które na pierwszy rzut oka z komunikacją powinny mieć niewiele wspólnego pokazuje, że kwestie wzajemnego zrozumienia audytorzy muszą traktować priorytetowo. I tak, w standardzie „cele i zakres zadania” (nr 13.3) czytamy: „jeśli zostaną zidentyfikowane ograniczenia zakresu należy je omówić z kierownictwem w celu znalezienia rozwiązania”⁴² a w standardzie „kryteria oceny” (nr 13.4)⁴³ zapisano, że jeżeli przyjęte przez kierownictwo kryteria oceny są nieodpowiednie „audytorzy muszą wspólnie z radą i/lub kierownictwem ustalić odpowiednie kryteria oceny”⁴⁴. Konsekwentnie do przytoczonej wyżej zasady, że to audytorzy odpowiadają za komunikację na każdym etapie zadania audytowego, standard

⁴¹ „Globalne standardy...”, op.cit., s. 96.

⁴² Ograniczenia zakresu to takie okoliczności realizacji zadania, które uniemożliwiają audytorom rzetelne wykonanie pracy, takie jak ograniczenia zasobów lub ograniczenia dostępu do personelu czy informacji.

⁴³ „Globalne standardy...”, op.cit., s. 101.

⁴⁴ Tamże, s. 103.

„zalecenia i plany działań” (nr 14.4), który odnosi się do końcowego etapu zadania stanowi, że „opracowując zalecenia audytorzy wewnętrzni muszą omówić je z kierownictwem badanej działalności”⁴⁵. Warto podkreślić, że obowiązujące w Polsce rozporządzenie w sprawie audytu wewnętrznego kwestię „omówienia zaleceń” reguluje jako ich uzgodnienie z audytowanym, co jest postanowieniem dalej idącym niż to, które przedstawiono w omawianych standardach. Należy zauważyć, że kwestia zaleceń stanowi jeden z elementów odróżniających audyt wewnętrzny od kontroli w administracji rządowej⁴⁶.

Nowym elementem, który zostanie wprowadzony w styczniu, są plany działania, opisane w standardach „zalecenia i plany działań” (nr 14.4.) oraz „informacja ostateczna z zadania” (nr 15.1). To audytor będzie oceniał, czy od kierownictwa organizacji należy uzyskać plany działań, czy uzgodnić je we współpracy z nim. Celem planów działań powinno być ograniczenie ryzyka, usunięcie rozbieżności między przyjętymi w organizacji kryteriami a stanem faktycznym oraz usprawnienie badanej działalności. Audytorzy powinni oceniać zasadność i wykonalność planów działań pod względem analiz kosztów i korzyści. Jednocześnie standardy akcentują, że to kierownictwo jest odpowiedzialne

za wdrożenia planów działań, których nie należy utożsamiać z zaleceniami. Mogą one być wprowadzane nawet przed terminem ostatecznego zakończenia zadania audytowego i informacja odnosząca się do tego powinna zostać przedstawiona w ostatecznym dokumencie z zadania audytowego.

Stosowanie standardów w sektorze publicznym

Końcowa część dokumentu dotyczy realizacji postanowień standardów audytu w sektorze publicznym. Pierwszy raz od czasu wprowadzenia audytu wewnętrznego do polskiego sektora finansów publicznych audytorzy znajdą kierowane do nich postanowienia. W IIA Global zareagowano na sygnały, że audyt wewnętrzny w systemie publicznym funkcjonuje w innych uwarunkowaniach zarówno prawnych, jak i ekonomicznych, czego obowiązujące standardy nie uwzględniają. Ten fragment nowego dokumentu standardów stanowi więc odrębną część, odnoszącą się do całości ich postanowień (wszystkich pięciu obszarów i 52 standardów). Stwierdza, że zarządzający audytem wewnętrznym w sektorze publicznym musi być świadomy przepisów prawa i regulacji, które wpływają na zdolność audytu wewnętrznego do pełnego przestrzegania wszystkich postanowień standardów. Dokumentacja wymagana standardami, np. karta

⁴⁵ Tamże, s. 112.

⁴⁶ W przypadku kontroli prowadzonej na podstawie ustawy z 15.7.2011 o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. z 2020 r., poz. 224) zalecenia stanowią ten element dokumentu kończącego kontrolę (wystąpienia pokontrolnego), który nie podlega uzgodnieniom z jednostką kontrolowaną. Ponadto, nie przewidziano dla zaleceń drogi odwoławczej (zob. art. 36 – 48 ustawy). Audyt wewnętrzny w jednostkach sektora finansów publicznych realizowany jest na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z 4.9.2015 w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu (Dz.U. z 2018 r., poz. 506), zgodnie z którym audytor „po przeprowadzeniu czynności audytowych uzgadnia pisemnie z audytowanym wstępne wyniki audytu wewnętrznego, w tym w szczególności ustalenia i propozycje zaleceń.” (zob. § 17 rozporządzenia).

audytu wewnętrznego, może zostać wykorzystana do wyjaśnienia zarówno tego, w jaki sposób audyt wewnętrzny spełnia wymogi prawne, jak i intencji standardów. Jeżeli zgodność taka nie jest możliwa, przyczyna tego powinna zostać ujawniona i udokumentowana. Podkreślono, że sektor publiczny uregulowany jest przepisami prawa, które mogą pewne kwestie określać inaczej, niż przedstawiono to w standardach, jak np.: mandat audytu, miejsce audytu w strukturze organizacyjnej, jego podległość służbowa czy finansowanie. Wskazano też na możliwość, że przepisy określają podmiot zewnętrzny, który uprawniony będzie do badania i oceny wybranych systemów wewnętrznych w organizacji. W innych z kolei uprawnienia najwyższego organu kontroli lub audytu mogą wręcz zastępować funkcję audytu wewnętrznego. Podkreślono także inny aspekt, mianowicie, że audytorzy w sektorze publicznym mają wielu interesariuszy, społeczeństwo czy wybieralnych funkcjonariuszy publicznych. Jednocześnie zaznaczono, że „zarządzający audytem wewnętrznym powinien unikać przyjmowania wskazówek od funkcjonariuszy publicznych pochodzących z wyboru bez uprzedniej konsultacji z radą i kierownictwem wyższego szczebla, które bezpośrednio nadzorują funkcję audytu wewnętrznego, chyba że osoby te mają bezpośrednie obowiązki nadzorcze”⁴⁷. Ten przykład można odnieść do audytu funkcjonującego w organach samorządu terytorialnego w Polsce. Ta część dokumentu przedstawia sytuacje, kiedy usytuowanie komórek audytu wewnętrznego

nie spełnia wymogów niezależności – podstawy całej funkcji audytu. Powołanie komitetów audytu składających się z członków publicznych, niezależnych od kierownictwa organizacji, może zagwarantować autonomiczność oraz stały nadzór. Jak zaznaczono w dokumencie, istotną kwestią jest także finansowanie działalności audytu wewnętrznego. Postanowienia standardu „zarządzanie zasobami finansowymi” (nr 10.1) wydają się wręcz niemożliwe do spełnienia w sektorze finansów publicznych. W jego wymaganiach (czyli fragmencie obligatoryjnym) zapisano bowiem, że zarządzający audytem musi opracować budżet, który obejmuje środki niezbędne do finansowania funkcji audytu, w tym szkolenia oraz zakup technologii i narzędzi dla audytu⁴⁸. Codzienne działania audytu muszą natomiast być zarządzane zgodnie z budżetem, który powinien być zatwierdzony przez radę (kierownika jednostki). W części poświęconej sektorowi publicznemu zauważono więc, że budżety funkcji audytu mogą być częścią większego budżetu organizacji, w którym środki finansowe przyznane na finansowanie audytu przydzielane są przez kierownika jednostki, a sam budżet zatwierdzany przez zewnętrzny organ nadzorujący. To częsta sytuacja. Będzie to zgodne ze standardami, jeżeli relacja zostanie określona w odpowiednich przepisach prawa, a cel audytu będzie realizowany. Należy stwierdzić, że audyt wewnętrzny w sektorze publicznym powinien dążyć do zachowania zgodności ze standardami, jeżeli jednak przepisy prawa to uniemożliwiają, audytor powinien szukać

⁴⁷ Tamże, s. 122.

⁴⁸ Tamże, s. 74.

innych sposobów realizacji celu audytu wewnętrznego, zachowując przy tym obowiązek ujawnienia wszelkich niezgodności.

Nowe standardy a jakość audytu

Podsumowując zmiany, które w styczniu 2025 r. zostaną wprowadzone w pracy audytu wewnętrznego w sektorze finansów publicznych, należy zauważyć dwie istotne kwestie, na które nowe standardy starają się wpłynąć: jakość pracy samego audytu oraz znaczenie komunikacji.

Wymagania dotyczące jakości pracy audytu wewnętrznego w aktualnej wersji standardów audytu były ogólnikowe. Nowe „Globalne standardy audytu wewnętrznego” wprowadzają konkretne zapisy w tym zakresie. W standardach „kompetencje” (nr 3.1) oraz „ciągły rozwój zawodowy” (nr 3.2) postanowiono, że audytorzy wewnętrzeni muszą posiadać lub zdobyć kompetencje pozwalające na skuteczne wykonywanie swoich obowiązków. Powinny one dotyczyć wiedzy, umiejętności i zdolności odpowiednich dla zajmowanego stanowiska. Audytorzy muszą utrzymywać i stale rozwijać swoje kompetencje, aby poprawiać skuteczność i jakość usług audytu wewnętrznego.

Opracowanie dotyczące zawodowego sceptycyzmu także należy odczytywać jako element poprawiający jakość audytu. Nowym standardem w tym obszarze będzie „pomiar wyników” (nr 12.2.), w którym obowiązkowe będzie uzyskanie informacji zwrotnej od kierownictwa organizacji. Najważniejszym elementem tego standardu będą wskazówki, które przedstawiają przykłady kategorii przy ustalaniu celów i metodyki pomiaru wyników. Ponieważ do dziś nie wypracowano uznanej powszechnie metodologii

pomiaru jakości pracy audytu, ten standard może przynieść oczekiwaną zmianę.

W nowych standardach nacisk położono na komunikację, bowiem audytorzy często posługują się żargonem niezrozumiałym dla innych. Używana przez nich terminologia dotyczy zagadnień kontroli zarządczej, stosowanych w międzynarodowych standardach audytu i jest ich transpozycją na grunt języka polskiego. Pojęcia „system kontroli”, „kontrola zarządcza”, „mechanizmy kontroli”, „zapewnienie”, „zadanie zapewniające”, „apetyt na ryzyko”, „ekspozycja na ryzyko”, „tolerancja ryzyka” czy „niezależna walidacja oceny” niosą treści, które dla pracowników jednostek niezwiązanych zawodowo z audytem są trudne do uchwycenia. Te hasła stanowią teoretyczny konstrukt służący do specyficznego i odmiennego od przyjętego powszechnie opisu rzeczywistości organizacyjnej. Brak zrozumienia niektórych terminów i – w konsekwencji – całego „języka” prowadzi do częstego utożsamiania audytu z kontrolą. To drugie jest pojęciem lepiej rozumianym. Należy zauważyć, że audytorzy nie ułatwiają komunikacji, odwołując się często do standardów audytu jako dokumentu, który powinien być powszechnie znany. Rzeczywistość jest jednak inna i wydaje się, że autorzy międzynarodowych standardów wykazali się znajomością problemu. Omówiony w artykule dokument w każdym obszarze standardów, od II do V, akcentuje wagę skutecznej komunikacji. W sprawach etyki (obszar II), to nacisk na przekazywanie prawdziwych informacji oraz okazywanie przez audytorów zrozumienia podczas wyrażania krytyki lub odmiennego punktu widzenia. W kwestii ładu organizacyjnego (obszar III), to obowiązek omówienia

z kierownictwem wyższego szczebla mandatu audytu wewnętrznego i dążenie do osiągnięcia porozumienia dotyczącego oczekiwań organizacji w stosunku do jej funkcji audytu. Fragment o zarządzaniu funkcją audytu (obszar IV) wprost formułuje zasadę audytu zatytułowaną „skuteczne komunikowanie”, podkreśla wagę współpracy audytorów z kierownictwem jednostki przy opracowywaniu strategii audytu. Wreszcie obszar V standardów, który reguluje realizację poszczególnych zadań, na pierwszym miejscu stwierdza, że audytorzy wewnętrzeni odpowiadają za skuteczną komunikację na wszystkich etapach realizacji zadania audytowego. Jest więc ona ideą przewodnią nowych standardów audytu wewnętrznego. Czy poprawi jakość

pracy audytu? Szanse są znaczące, należy tylko pamiętać, że zmiana nie nastąpi automatycznie 9 stycznia 2025 r. Od tego dnia audytorzy powinni stopniowo wprowadzać w życie zapisy standardów. Jeżeli przejście od teorii do praktycznej ich realizacji w zadaniach audytowych się powiedzie, będzie to oznaczać, że nastąpiła poprawa w komunikacji i, w konsekwencji, jakość pracy audytu będzie mogła tylko wzrastać.

CEZARY OGÓREK

audytor wewnętrzny,
szef Zespołu Audytu Wewnętrznego
w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych
i Administracji

Słowa kluczowe: audyt wewnętrzny, globalne standardy audytu wewnętrznego, finanse publiczne, sektor finansów publicznych

Bibliografia:

1. *Definicja audytu wewnętrznego. Międzynarodowe standardy praktyki zawodowej audytu wewnętrznego, Poradniki*. Stowarzyszenie Audytorów Wewnętrznych IIA Polska, Warszawa 2011.
2. *Diagnoza ram audytu wewnętrznego w Polsce: wartość dodana dla organizacji sektora publicznego i promowanie dobra publicznego*, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), 2023.
3. Herdan A., Stuss M., Krasodomska J.: *Audyt wewnętrzny jako narzędzie wspomagające efektywny nadzór korporacyjny w spółkach akcyjnych*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009.
4. Knedler K., Stasik M.: *Audyt wewnętrzny w praktyce. Audyt operacyjny i finansowy*, Polska Akademia Rachunkowości 2010.
5. Kuc B., Smolak L.: *Kontrola i audyt w perspektywie europejskiej. II Krajowa Konferencja*, wyd. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2004.
6. Ministerstwo Finansów, Departament Efektywności Wydatków Publicznych i Rachunkowości, *Raport – Benchmarking audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych*, Warszawa 2024.

7. Moeller R.: *Nowoczesny audyt wewnętrzny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
8. *Report on the Standard – setting and Public Comment Processes for the Global Internal Audit Standards*, the Institute of Internal Auditors, 2024.
9. *Standardy kontroli w administracji rządowej*, Centrum Oceny Administracji, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, 2017.
10. Skoczylas-Tworek A.: *Monitorowanie systemu kontroli wewnętrznej organizacji na podstawie modelu COSO III*, „Studia Ekonomiczne” nr 174/2013.

ABSTRACT

Global Internal Audit Standards – New Quality in the Public Finance Sector

The new “Global Internal Audit Standards”, which contain requirements and guidance, will become the reference point for all internal auditors starting from 9th of January 2025. The standards were elaborated by the Institute of Internal Auditors – The IIA Global, based in the United States, and they will replace the International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing, still binding in 2024. This is a universal set of documents (applicable in auditing of organisations in various social and economic sectors), and of common nature (binding for all internal auditors, probably also in Poland). In the private sector, decisions will be taken in individual organisations to adjust their internal audit functions to the new requirements. While in the public finance sector, a communique by the Minister of Finance will be necessary, published in the Journal of Laws. The foundations for implementing international auditing standards in the public sector stem from the currently binding Law on Public Finance, which requires the Minister of Finance to set forth and announce standards that should be “compliant with commonly recognised internal auditing standards”, namely those developed by The IIA Global (also referred to as “IIA Standards”). Since 2006, they have been providing mandatory guidance for internal auditors in public finance sector entities. The article presents an analysis of the new standards from the perspective of internal auditing in the Polish public finance sector. The article focuses on the changes that, in the opinion of the author of the article, are considered especially significant for the sector. In the final section of the article, the author attempts to answer the question whether the new standards will add to improving the public finance sector internal auditing.

Cezary Ogórek, internal auditor, Head of Internal Audit Unit at the Ministry of the Interior and Administration

Key words: internal auditor, Global Internal Audit Standards, public finance, public finance sector

Omijanie reguł fiskalnych

Wzrost wydatków na obronność

Inwazja Rosji na Ukrainę w 2022 r. podważyła poczucie bezpieczeństwa w Polsce i zwróciła uwagę na potrzebę dobrojenia i zmodernizowania armii. Znalazło to odzwierciedlenie w państwowych wydatkach na obronność, które w 2023 r. były ponad dwukrotnie wyższe, niż w poprzednim roku. Konieczność działania w jak najkrótszym czasie wiązała się z próbami ominięcia niektórych reguł fiskalnych obowiązujących w Polsce. Celem artykułu jest przedstawienie tego problemu, który towarzyszy zwiększaniu wydatków na obronność, przez odwołanie się do literatury przedmiotu i metody opisowej. Omawiany okres dotyczy lat 2018–2024, jednak najważniejsze rozważania obejmują 2023 r. i początek 2024 r.

PIOTR DUDZIAK

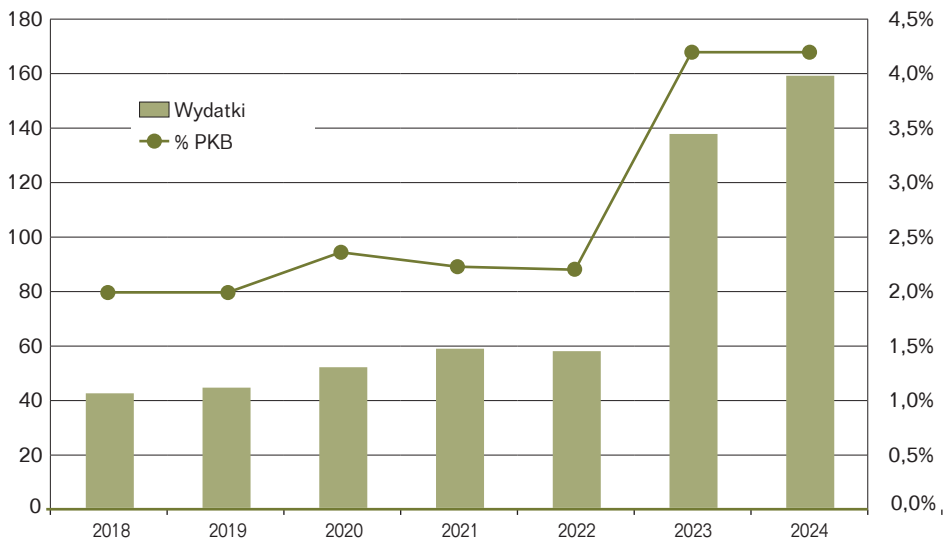
Wprowadzenie

Na szczycie Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) w Walii w 2014 r. zatwierdzono dokument „Zobowiązanie do inwestycji obronnych”, obligujący do przeznaczania co najmniej 2% produktu krajowego brutto (PKB) danego państwa na obronność. Piąta część tych wydatków ma dotyczyć podstawowego wyposażenia oraz badań i rozwoju¹. Polska starała się realizować ten cel, gdyż od 2014 r. wydatki na obronność oscylowały wokół progu

2% PKB. Lata, w których wartość tych wydatków była niższa, wynikały z niedoszacowania prognoz wzrostu gospodarczego. Od 2019 r. widoczny jest trend wzrostowy zarówno w wartościach nominalnych, jak i procentowych, jednak najgwałtowniejszy wystąpił w 2023 r., co było bezpośrednim skutkiem inwazji Rosji na Ukrainę. Głównymi eksporterami broni do Polski są Korea Południowa oraz USA. Wśród najważniejszych zakupów należy wymienić czołgi (K2, Abrams), haubice, samoloty bojowe i myśliwskie (FA-50, F-35), wyrzutnie rakiet M142 HIMARS oraz

¹ Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego, *Wales Summit Declaration*, 2014.

Rysunek 1. Polskie wydatki (mld zł) na obronność w latach 2018–2024.



Źródło: Ustawy budżetowe na lata 2018–2024.

zestawy raketowe w ramach programu WISŁA. Część zamówień realizowana jest przez krajowy przemysł obronny, w szczególności programy: Gladius (system rozpoznawczo-uderzeniowy), Piornik (przeciwlotnicze zestawy raketowe) i Narew (system obrony przeciwlotniczej)².

Unijne i krajowe reguły fiskalne

Ponad dwukrotne zwiększenie budżetu obronnego jest znaczącym obciążeniem dla Skarbu Państwa. Rząd nie ma jednak pełnej swobody w wydatkowaniu środków budżetowych ze względu na istnienie reguł fiskalnych. W wąskim ujęciu definiuje się

je jako stałe ograniczenia polityki fiskalnej, wyrażone w formie syntetycznego miernika określającego dopuszczalną wielkość podstawowych parametrów budżetowych³. W ujęciu szerokim za regułę fiskalną można uznać każde ograniczenie występujące na różnych etapach procesu budżetowego, tj. przygotowania, zatwierdzania i wykonywania budżetu⁴. Reguły fiskalne wynikają z tendencji władz do wykorzystywania finansów publicznych jako narzędzia osiągnięcia doraźnych celów. Takie działanie, choć pozytywne w krótkim czasie, może wywołać silnie negatywne skutki w długim okresie. Owo zjawisko odczuwalne jest

² J. Cieślak: *Polska planuje gigantyczne wydatki na obronność w 2023 roku*, „Defence24”, 2022.

³ G. Koptis i S. Symansky: *Fiscal Policy Rules*, „Occasional papers” nr 162/1998, s. 2.

⁴ E. Lotko i U. K. Zawadzka-Pak: *Prawnofinansowe instrumenty ograniczenia deficytu i długu publicznego w Polsce*, Białystok 2018, s. 73.

szczególnie przed wyborami, gdy wzrost wydatków publicznych (lub sama deklaracja ich zwiększenia) może przyczynić się do reelekcji. Istota reguł fiskalnych sprostada się do ochrony krajowej gospodarki przed skutkami prowadzenia polityki fiskalnej niedostosowanej do aktualnej sytuacji gospodarczej. Pozwalają one uniknąć takich zjawisk, jak: wzrost kosztów obsługi długu, procykliczne wydatki publiczne czy obciążanie przyszłych pokoleń kosztami bieżącej konsumpcji. W literaturze wskazuje się na dwa rodzaje reguł fiskalnych – bezpośrednie i pośrednie. Bezpośrednie wprost ograniczają wysokość państwowego długu publicznego lub deficytu sektora finansów publicznych. Pośrednimi regułami są wszystkie mechanizmy, których głównym celem nie jest ograniczanie deficytu lub zadłużenia, ale ich skutkiem może być zmniejszenie tych wartości⁵. W niniejszym artykule zostaną omówione reguły bezpośrednie.

Najważniejszymi regułami fiskalnymi są w Polsce limit deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych (*general government*) w relacji do PKB oraz limit długu tego sektora w relacji do PKB. Podstawę prawną obu ograniczeń określono w art. 126 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁶ (TFUE) dotyczącego procedury nadmiernego deficytu, w którym ustalono: jego limit (realny lub planowany) w wysokości 3% wartości PKB oraz próg zadłużenia w wysokości 60%

wartości PKB. Oba ograniczenia są wyrażone w cenach rynkowych. Państwo, które naruszyło art. 126 TFUE musi się liczyć ze wszczęciem przez Komisję Europejską procedury nadmiernego deficytu. Jej istotą jest zmuszenie danego kraju do prowadzenia restrykcyjnej polityki fiskalnej, w wyniku której deficyt ma osiągnąć wartość niższą od referencyjnej. Sankcjami za nieprzestrzeganie zaleceń są m.in. grzywna lub utrudnienia w zaciąganiu pożyczek z Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Zgodnie z art. 139 ust. 2 lit. b te sankcje nie mogą być nałożone na państwa członkowskie objęte derogacją, tj. niespełniające kryteriów do przyjęcia euro.

Poza postanowieniami traktatowymi, Polska zobowiązana jest do przestrzegania Paktu stabilności i wzrostu⁷. Na jego mocy kraj musi dążyć do średniookresowego celu budżetowego przez stworzenie programu konwergencji. Instrument zawiera m.in. prognozy ekonomiczne oraz założenia polityki monetarnej. Państwa strefy euro sporządzają zamiast tego program stabilizacji, w którym nie porusza się kwestii polityki monetarnej⁸. Postanowienia Paktu zostały wzmocnione w 2011 r., kiedy zaczęła obowiązywać grupa aktów normatywnych, zwanych powszechnie „sześciopakiem”, do której m.in. należą:

1. Uwzględnienie wahań koniunkturalnych przy obliczaniu średniookresowego celu budżetowego.

⁵ E. Lotko i U. K. Zawadzka-Pąk: *Prawnofinansowe instrumenty...*, op.cit., s. 72.

⁶ Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. UE Seria C 202 z 7.6.2016).

⁷ Rezolucja Rady Europejskiej z 17.6.1997 w sprawie Paktu Stabilności i Wzrostu (Dz. U. UE Seria C 236 z 2.8.1997).

⁸ E. Lotko i U. K. Zawadzka-Pąk: *Prawnofinansowe instrumenty...*, op.cit., s. 87.

2. Rozszerzenie zakresu informacji zamieszczanych w programach stabilności i konwergencji.

3. Wprowadzenie mechanizmu wczesnego ostrzeżenia.

4. Doprecyzowanie postanowień art. 126 TFUE dotyczących przekroczenia wartości referencyjnej długu sektora *general government*.

Należy zwrócić uwagę, że Polski nie obowiązują wszystkie akty wchodzące w skład „sześciopaku”. Rozporządzenia nr 1173/2011⁹ i nr 1174/2011¹⁰ mają zastosowanie wyłącznie do państw strefy euro. Nasz kraj w całości lub w części obowiązują rozporządzenia: 1175/2011¹¹, 1176/2011¹², 1177/2011¹³ oraz dyrektywa Rady 85/2011/UE¹⁴. Podobnie jest z ratyfikowanym przez Polskę Traktatem o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej. Większość jego postanowień ma zastosowanie do państw strefy euro. Polski dotyczą wyłącznie art. 12 i 13 umożliwiające m.in. uczestnictwo w debatach nad kształtem strefy euro¹⁵.

Ograniczenia polityki fiskalnej są ponadto zawarte w krajowych aktach prawnych. Art. 216 ust. 5 Konstytucji RP

zakazuje udzielania poręczeń i gwarancji, w wyniku których państwowy dług publiczny przekroczyłby równowartość 60% PKB. Ponadto art. 220 ust. 1 Konstytucji RP nakłada restrykcje dotyczące powstawania ustawy budżetowej. Sejm nie może zwiększyć zaplanowanych wydatków, ani zmniejszyć zaplanowanych dochodów, jeśli w wyniku tych zmian deficyt budżetowy będzie większy niż w projekcie ustawy przygotowanym przez Radę Ministrów. Nie jest to zakaz modyfikowania przez Sejm dochodów i wydatków w ogóle. Sejm może np. zmniejszyć niektóre wydatki, by zwiększyć inne albo zwiększyć wydatki jednocześnie zwiększając dochody. Kluczowe znaczenie dla dobrostanu polskich finansów publicznych ma art. 220 ust. 2 Konstytucji RP, który zakazuje pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązań w państwowym banku centralnym.

Pozostałe reguły fiskalne zostały wyrażone w ustawie o finansach publicznych. Art. 112aa nakłada na niektóre podmioty publiczne tzw. stabilizacyjną regułę wydatkową. Jej mechanizm polega

⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z 16.11.2011 w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro (Dz. U. UE Seria L 306 z 23.11.2011).

¹⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 z 16.11.2011 w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro (Dz. U. UE Seria L 306 z 23.11.2011).

¹¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1175/2011 z 16.11.2011 zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz. U. UE Seria L 306 z 23.11.2011).

¹² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z 16.11.2011 w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (Dz. U. UE Seria L 306 z 23.11.2011).

¹³ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1177/2011 z 8.11.2011 zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia procedury nadmiernego deficytu (Dz. U. UE Seria L 306 z 23.11.2011).

¹⁴ Dyrektywa Rady 85/2011/UE z 8.11.2011 w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz. U. UE Seria L 306 z 23.11.2011).

¹⁵ E. Lotko i U. K. Zawadzka-Pąk: *Prawnofinansowe instrumenty...*, op.cit., s. 114.

na ograniczeniu tempa wzrostu wydatków do wartości średniokresowego, realnego tempa wzrostu PKB, pomnożoną przez prognozowaną inflację mierzoną metodą CPI (ang. *consumer price index*, wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych). Obowiązuje ona większość podmiotów sektora finansów publicznych oraz fundusze utworzone, powierzone lub przekazane Bankowi Gospodarstwa Krajowego. Wyłączone z jej stosowania są m.in. samorządowe zakłady budżetowe i agencje wykonawcze. Ze stabilizacyjną regułą wydatkową wiąże się automatyczny mechanizm zapobiegania nadmiernemu deficytowi. Art. 112a¹ nakłada na Radę Ministrów obowiązek skorygowania limitu wydatków z art. 112aa o 0,5 punktu procentowego, gdy z prognoz Komisji Europejskiej wynika, że deficyt budżetowy lub dług publiczny przekroczy traktatowe limity.

Naruszenie maksymalnej wartości długu publicznego lub samo ryzyko jej naruszenia obarczone jest dodatkową sankcją w postaci procedur ostrożnościowych i sanacyjnych. Opisane w art. 86-88 ustawy, automatycznie nakładają konkretne ograniczenia na politykę fiskalną. Procedury ostrożnościowe znajdują zastosowanie, gdy państwowy dług publiczny przekroczy pierwszy próg ostrożnościowy, czyli osiągnie wartość wyższą niż 55% PKB. Najważniejszą konsekwencją przekroczenia tego progu jest zobowiązanie Rady Ministrów do uchwalenia projektu ustawy budżetowej, który zakłada zmniejszenie

relacji długu do PKB. Jeżeli przekroczy ona wartość 60% PKB (drugi próg ostrożnościowy), w życie wchodzi kolejne ograniczenia, np. zakaz uchwalania budżetów jednostek samorządu terytorialnego z deficytem. Rada Ministrów jest następnie zobowiązana do opracowania programu sanacyjnego, którego celem jest wskazanie przyczyn naruszenia reguły fiskalnej i opracowanie rozwiązań dążących do poprawy sytuacji i niedopuszczenia do ponownego jej wystąpienia¹⁶.

Projekty ustawy budżetowej tworzone są na podstawie Wieloletniego planu finansowego państwa. Rada Ministrów uchwala go co cztery lata i uwzględnia w nim główne cele polityki gospodarczej. Ten dokument zawiera również Program konwergencji¹⁷. Oprócz reguł dotyczących budżetu centralnego, w ustawie o finansach publicznych unormowano dwie reguły odnoszące się wyłącznie do jednostek samorządu terytorialnego – zasadę nadwyżki operacyjnej (art. 242) oraz ograniczenie zadłużenia jednostki na podstawie indywidualnego wskaźnika zadłużenia (art. 243).

W latach 2002–2003 próbowano w Polsce wprowadzić reguły wydatkowe. Jedną z nich zakładała uzależnienie wydatków sektora finansów publicznych od stopy inflacji (tzw. „reguła Belki” lub „kotwica Belki”). Druga uzależniała wydatki od tempa wzrostu PKB. Oba rozwiązania nie zostały jednak wprowadzone w życie. W 2005 r. rząd ogłosił „nominalną kotwicę budżetową”, która zakładała deficyt nie większy niż 30 mld zł. Zasada

¹⁶ Ustawa z 27.8.2009 o finansach publicznych (Dz.U. poz. 1240, z późn. zm.) – dalej ustawa o finansach publicznych.

¹⁷ Art. 103-108 ustawy o finansach publicznych.

ta stanowiła podstawę dla ustaw budżetowych na lata 2006–2007¹⁸.

Poza treścią reguły fiskalnej istotnym elementem jest jej konstrukcja, od której zależy, jak łatwo rząd może zignorować lub zmienić daną regułę oraz jakie są konsekwencje jej nieprzestrzegania, tu ważną rolę odgrywa umiejscowienie. Jeśli jest wyrażona w akcie normatywnym, istnieje mniejsze ryzyko jej złamania, niż w sytuacji, gdy jest częścią umowy koalicyjnej lub deklaracji politycznej. Ranga aktu również ma znaczenie, gdyż te wyżej w hierarchii trudniej jest zmienić. Przykładem jest nowelizacja ustawy o finansach publicznych, dokonana w 2013 r. Uchyłono wtedy art. 86 ust. 1, który normował próg ostrożnościowy na poziomie 50% relacji państwowego długu publicznego do PKB. Wiązało się to z osiągnięciem w latach 2010–2013 przez państwowy dług wartości wyższych niż 50% PKB¹⁹. Przy ocenie reguły fiskalnej należy również zwrócić uwagę na organ monitorujący – głównymi czynnikami są jego niezależność i aktywność. Ponadto istotne są sankcje grożące za jej złamanie. Korzystnie jest, gdy uruchamiane są automatycznie i wskazują konkretne działania, jakie ma podjąć rząd²⁰.

Reguły fiskalne nie mają charakteru absolutnego. Zazwyczaj przewiduje się możliwość odstępiania od ich przestrzegania

w sytuacjach nadzwyczajnych. Przykładowo, art. 88 ustawy o finansach publicznych wyłącza zastosowanie procedur ostrożnościowych i sanacyjnych w przypadku wprowadzenia jednego z trzech stanów nadzwyczajnych wymienionych w Konstytucji RP. W prawodawstwie unijnym ważna jest tzw. ogólna klauzula korekcyjna, wyrażona w art. 3 ust. 5 i art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1467/97. Została wprowadzona po kryzysie finansowym z 2008 r., w czasie którego państwa unijne zmuszone zostały do znaczącej ekspansji fiskalnej²¹. Klauzula znajduje zastosowanie, gdy wystąpią „nieprzewidziane niekorzystne zdarzenia gospodarcze, niosące poważne negatywne konsekwencje dla finansów publicznych”. Upoważnia Radę Europejską do zaniechania procedury nadmiernego deficytu wobec państw członkowskich. Pierwszy raz została zastosowana w 2020 r. jako reakcja na recesję wywołaną pandemią COVID-19. W maju 2023 r. Komisja Europejska ogłosiła, że klauzula przestanie obowiązywać od 2024 r., co oznacza powrót do dotychczasowej dyscypliny fiskalnej²².

Omijanie reguł fiskalnych

Przestrzeganie reguł fiskalnych może być problematyczne dla rządu, ponieważ utrudnia wykorzystywanie finansów publicznych do osiągnięcia celów politycznych. W konsekwencji dochodzi do prób

¹⁸ E. Lotko i U. K. Zawadzka-Pąk: *Prawnofinansowe instrumenty...*, s. 138.

¹⁹ Ustawa z 8.11.2013 o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1646); Główny Urząd Statystyczny, *Roczne wskaźniki makroekonomiczne – część III*, 2024.

²⁰ S. Franek: *Trwałość reguł fiskalnych jako kryterium ich oceny*, „FINANSE – Czasopismo Komitetu Nauk o Finansach PAN”, nr 1(9)/2016, s. 82.

²¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z 7.7.1997 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. UE Seria L 209)

²² Rada Ministrów, *Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 2024*, 2023 r., s. 26.

ich omięcia. Głównymi metodami osiągnięcia iluzji fiskalnej jest kreatywna księgowość i przenoszenie wydatków poza sektor finansów publicznych. Przykładem pierwszej metody jest zastępowanie dotacji budżetowej poręczeniami i gwarancjami, które stanowią zobowiązania pozabilansowe, tym samym nie wpływają na wysokość długu publicznego w danym roku²³. Drugi sposób wykorzystuje definicję prawną państwowego długu publicznego. Zgodnie z art. 72 ust. 1 ustawy o finansach publicznych są to zobowiązania sektora finansów publicznych. Nie zalicza się jednak do niego wszystkich podmiotów publicznych, jak państwowe spółki prawa handlowego czy banki (art. 9 ust. 14). Zadużenie tych podmiotów nie ma wpływu na wysokość długu, co pozwala rządowi na zaciąganie zobowiązań za ich pośrednictwem, bez narażania się na przekroczenie progów ostrożnościowych. Przykładem jest Polski Fundusz Rozwoju S.A., będący własnością Skarbu Państwa, realizujący m.in. zadania z zakresu pomocy publicznej.

Przenoszenie wydatków poza sektor finansów publicznych widoczne jest na przykładzie obronności. W 2022 r. weszła w życie ustawa o obronie Ojczyzny, na mocy której zlikwidowano Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych (FMSZ). Jego środki zostały przekazane na nowo utworzony Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych (FWSZ)²⁴. Z perspektywy finansów publicznych było to zastąpienie państwowego funduszu celowego funduszem utworzonym w ramach Banku

Gospodarstwa Krajowego (BGK), który jako bank, a zarazem spółka akcyjna nie stanowi części sektora finansów publicznych²⁵. Miało to wpływ na wysokość długu publicznego – część zobowiązań, które do tej pory wchodziły w skład FMSZ przestało być uwzględnianych przy obliczaniu wartości państwowego długu publicznego. Wpłynęło to na jego wysokość, jak i strukturę. Nowelizacja umożliwiła też zaciąganie większych zobowiązań na pokrycie wydatków zbrojeniowych, ponieważ nie było ryzyka przekroczenia progów ostrożnościowych. Wydatki FWSZ na 2024 r. mają wynieść ok. 50 mld zł. Dla porównania, w latach 2020 i 2021 wydatki FMSZ wyniosły odpowiednio 3,18 mld i 1,68 mld zł. Razem ze środkami z budżetu państwa, na obronność w 2024 r. ma zostać przeznaczonych 168,9 mld zł. To kwota bliska wartości deficytu budżetowego, który ma wynieść 184 mld zł. Pokazuje to, jak szybko rosną wydatki publiczne, jeśli poluzuje się dotyczące ich ograniczenie w postaci reguły fiskalnej.

Fundusz utworzony w ramach BGK pozwala na znaczące zwiększenie wydatków bez naruszania krajowych reguł fiskalnych. Taka zmiana nie wpływa jednak na wartości długu publicznego i deficytu budżetowego mierzone metodami unijnymi. Przy obliczaniu tych wartości metodami krajowymi bierze się pod uwagę kryterium formalnoprawne, czyli przypisanie podmiotu do sektora finansów publicznych. Metodyka unijna bada natomiast sektor

²³ K. Marchewka-Bartkowiak: *Reguły fiskalne*, „Analizy BAS” nr 7 (32)/2010, s. 2.

²⁴ Ustawa z 11.3.2022 o obronie Ojczyzny (Dz.U. poz. 655), art. 810 ust. 1-3.

²⁵ Ustawa z 27.8.2009 o finansach publicznych..., art. 9 pkt 14; ustawa z 11.3.2022 o obronie Ojczyzny..., art. 41 ust. 1.

instytucji rządowych i samorządowych (ang. *general government*), który definiowany jest według kryteriów ekonomicznych i instytucjonalnych. Powoduje to rozbieżność między wskaźnikami tworzonymi na podstawie norm krajowych i unijnych. Wyłączenie niektórych podmiotów z sektora finansów publicznych nie powoduje zmniejszenia państwowego długu publicznego i deficytu budżetowego mierzonych według Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych. Prognozowany na 2024 r. państwowy dług publiczny ma wynieść 1602,3 mld zł, natomiast dług sektora *general government* ma osiągnąć wartość 2041,9 mld zł. Stanowi to odpowiednio 42,5% oraz 54,2% prognozowanego PKB²⁶. Oznacza też, że zgodnie z szacunkami nie nastąpi przekroczenie progu ostrożnościowego 55% PKB, ani konstytucyjnego i traktatowego limitu 60% PKB. Problemem będzie natomiast deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych, gdyż prognozują się go na 5,1% planowanego PKB²⁷. Może to doprowadzić do objęcia Polski procedurą nadmiernego deficytu.

Łączna kwota wydatków na obronność w 2024 r. ma wynieść 168,9 mld zł, czyli 4,41% planowanego PKB. Z budżetu państwa ma pochodzić 118,14 mld zł (3,1% PKB), reszta zaś ze środków FWSZ (1,31% PKB)²⁸. Można stwierdzić, że Fundusz odgrywa istotną rolę, ponieważ

pochodzi z niego nieco ponad ćwierć wszystkich wydatków na obronność. Warto zwrócić uwagę, że art. 40 ust. 1 pkt 2 ustawy o obronie Ojczyzny nakłada na władze publiczne obowiązek przeznaczania każdego roku co najmniej 3% PKB na potrzeby obronności. Zaplanowany na 2024 r. budżet spełnia ten wymóg. Ponadto zgodnie z art. 40 ust. 4 udział wydatków majątkowych w tych wydatkach ma wynosić co najmniej 20%. Ten warunek jest również spełniony, gdyż wyniosą one 52 mld zł, czyli 44,3% całości²⁹. Strukturę wydatków na obronność z budżetu państwa przedstawiono na rysunku 2, s. 41.

Konsekwencje omijania reguł fiskalnych

Problem rosnących wydatków pozabudżetowych dotyczy również innych sfer aktywności państwa. Łączne wydatki 20 funduszy BGK w 2022 r. wyniosły 106,6 mld zł³⁰. Dla porównania budżet państwa wydał wówczas 517,4 mld zł. Oznacza to, że poza budżetem istniała równowartość 20,6% jego wydatków, które nie podlegały kontroli Parlamentu. Statut BGK jest nadawany przez ministra właściwego ds. gospodarki, a członkami jego najważniejszych organów – Zarządu i Rady Nadzorczej są osoby reprezentujące poszczególne ministerstwa³¹. Władza ustawodawcza ma zatem ograniczony wpływ na jego działalność. Osłabia to kluczową rolę Sejmu

²⁶ Rada Ministrów, *Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 2024*, 2023 r., s. 27.

²⁷ Rada Ministrów, *Uzasadnienie...*, s. 25.

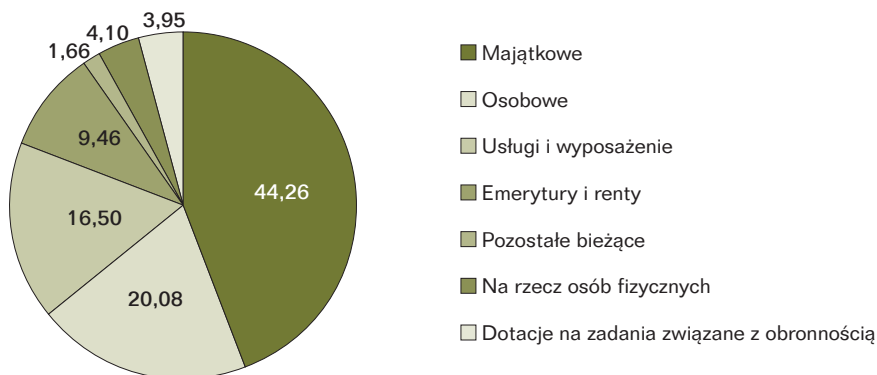
²⁸ *ibid.*, s. 78.

²⁹ Rada Ministrów, *Uzasadnienie...*, s. 78.

³⁰ Najwyższa Izba Kontroli, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 roku*, 2023 r., s. 23.

³¹ Ustawa z 14.3.2003 o Banku Gospodarstwa Krajowego (Dz.U. poz. 594, z późn. zm.), art. 2, art. 8 i art. 10.

Rysunek 2. Struktura wydatków z budżetu państwa na obronność w 2024 r. (w %)



Źródło: Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 2024, s. 78.

w obszarze polityki gospodarczej, która polega na uchwalaniu ustawy budżetowej, stanowiącej podstawę polityki finansowej państwa³². Fundusze BGK stały się niejako alternatywą dla budżetu, co może zostać uznane za naruszenie ustawy o finansach publicznych, a nawet Konstytucji RP. Takie zjawisko należy ocenić negatywnie również ze względu na zmniejszającą się przejrzystość finansów publicznych. Opini publicznej trudniej jest uzyskać jasny i rzetelny obraz stanu gospodarki, jeżeli znaczna część wydatków nie jest uwzględniana w ustawie budżetowej.

W sytuacji konieczności znacznego zwiększenia wydatków na obronność alternatywnym rozwiązaniem byłoby zmodyfikowanie istniejących reguł, polegające na wyłączeniu wydatków na obronność z ich treści. Podobny mechanizm istnieje już w konstrukcji stabilizacyjnej reguły

wydatkowej. Tzw. klauzula obronna zwiększa lub zmniejsza nieprzekraczalny limit wydatków o różnicę między kasowymi wydatkami na obronność a wartością zrealizowanych w danym roku dostaw sprzętu wojskowego. Jeśli wartość kasowa jest większa od wartości dostaw, limit zwiększa się i na odwrót³³. Takie rozwiązanie mogłoby jednak zachęcać do fikcyjnego klasyfikowania różnych wydatków jako obronne, prowadząc do nadużyć. Zważywszy na dotychczasową praktykę omijania reguł fiskalnych w Polsce, można założyć, że takie rozwiązanie byłoby wykorzystywane przez rząd.

W kontekście przejrzystości finansów publicznych warto zwrócić uwagę na komunikację rządu z opinią publiczną. Na stronie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zamieszczono projekt ustawy budżetowej na 2024 r. oraz streszczono

³² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 (Dz.U. poz. 483, z późn. zm.), art. 219 ust. 1; ustawa o finansach publicznych..., art. 109 ust. 1.

³³ Ustawa z 27.8.2009. o finansach publicznych..., art. 112aa ust. 4a.

jego główne założenia. Autorzy wskazali na zmniejszenie się deficytu sektora *general government* do 4,5% PKB i porównali tę wartość z latami 2009 i 2010, w których deficyt wynosił odpowiednio 7,3% PKB i 7,5% PKB. Z pozoru jest to pozytywna informacja, jednak wspomniane dwa lata to okres walki ze skutkami kryzysu finansowego, w którym wszystkie państwa UE były objęte procedurą nadmiernego deficytu. Zestawienie ze sobą tych lat nie dostarcza żadnych wartościowych informacji, a jedynie wybiela wizerunek sytuacji finansowej państwa. Podobna sytuacja miała miejsce w kwestii wydatków na obronność – ówczesny rząd podkreślał ich zwiększenie o ok. 122 mld zł względem 2015 r., jednak trudno znaleźć uzasadnienie dlaczego do porównania wybrano właśnie ten rok.

Istotną kwestią wpływającą negatywnie na przejrzystość finansów publicznych jest rozbieżność między metodą polską a unijną. Poza różnym zakresem przedmiotowym, wyliczenia różnią się sposobem kategoryzowania niektórych transakcji oraz stosowaniem różnych metod rachunkowych – metody memoriałowej w ESA oraz kasowej w polskich aktach normatywnych³⁴. Limit państwowego długu publicznego i deficytu budżetowego to konstrukcje analogiczne do limitu zadłużenia i deficytu sektora *general government*. Istnienie dwóch odmiennych systemów badania kondycji finansów publicznych może być źródłem nieporozumień. Przykładowo,

w 2024 r. nie zakłada się przekroczenia limitu deficytu budżetowego, ale prognozuje naruszenie limitu sektora *general government*³⁵. Stwarza to możliwość wybiórczego prezentowania danych, tj. dobierania wskaźników pod tezę. Warto rozważyć konwergencję metody polskiej do unijnej lub po prostu przyjęcie tej drugiej.

Zastępowanie budżetu państwa funduszami w BGK wiąże się z kolejną kwestią, mianowicie z relatywnie większym kosztem obsługi obligacji BGK względem obligacji Skarbu Państwa. Różnica wynika z mniejszej płynności tych pierwszych oraz objęcia ich podatkiem od niektórych instytucji finansowych, co znalazło przełożenie na ich rentowność. Gdyby zdecydowano się pokryć te wydatki emisją obligacji Skarbu Państwa, zgodnie z szacunkami Najwyższej Izby Kontroli, koszty obsługi długu w 2023 r. byłyby niższe o ok. 2,8 mld³⁶.

Podsumowanie

Od 2023 r. mamy do czynienia ze znaczącym wzrostem wydatków na obronność. Znajduje to uzasadnienie w zagrożeniach dla bezpieczeństwa naszego kraju. Należy jednak pamiętać, że wiąże się to z omiżaniem reguł fiskalnych.

Tworzenie podobnych iluzji fiskalnych jest zaprzeczeniem zasad jawności i przejrzystości wyrażonych w art. 33 i art. 34 ustawy o finansach publicznych. Sytuacja finansowa państwa staje się mniej zrozumiała dla opinii publicznej, przed którą *de facto* ukrywa się

³⁴ E. Małecka Ziemińska: *Jawność i przejrzystość finansów publicznych w warunkach pandemii COVID-19*, [w:] M. Ziolo (red.), *Finanse publiczne*, „Polska Akademia Nauk”, Warszawa 2021 r., s. 55.

³⁵ Uzasadnienie, s. 29.

³⁶ Najwyższa Izba Kontroli, *Analiza wykonania budżetu...*, s. 244.

część polityki fiskalnej. Zjawisko jest niepokojące, ponieważ w przyszłości może stać się powszechną praktyką, dotyczącą nie tylko sytuacji kryzysowych jak wojna i pandemia, ale również innego rodzaju wydatków budżetowych. Miałyby to poważne konsekwencje dla sektora finansów publicznych w postaci

znacznego zadłużenia oraz wysokich kosztów obsługi długu.

PIOTR DUDZIAK

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Słowa kluczowe: wydatki na obronność, reguły fiskalne, Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych, deficyt budżetowy, państwowy dług publiczny

Bibliografia:

1. Cieślak J.: *Polska planuje gigantyczne wydatki na obronność w 2023 roku*, „Defence24”, 2022.
2. Franek S.: *Trwałość reguł fiskalnych jako kryterium ich oceny*, „FINANSE – Czasopismo Komitetu Nauk o Finansach PAN” nr 1/2016.
3. Koptis G., Symansky S.: *Fiscal Policy Rules*, “Occasional papers” nr 162/1998.
4. Lotko E. i Zawadzka-Pąk U. K.: *Prawnofinansowe instrumenty ograniczenia deficytu i długu publicznego w Polsce*, Białystok 2018.
5. Marchewka-Bartkowiak K.: *Reguły fiskalne*, „Analizy BAS” nr 7/2010.

ABSTRACT

Increased Expenditure on Defence – Overcoming Fiscal Rules

At the summit of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) in Wales in 2014, a document was adopted that obliged the members to allocate at least 2 percent of the state's gross domestic product (GDP) to defence. A fifth part of this expenditure is to be spent on basic equipment, as well as on research and development. Poland has been attempting to meet this objective, and since 2014 the expenditure on defence has oscillated around the threshold of 2 percent of GDP. After the Russian invasion on Ukraine, the expenditure has increased almost twice which, unfortunately, is related to attempts to omit certain fiscal rules that are in force in Poland. The objective of the article is to present the issue of ignoring fiscal rules that results from increasing the defence expenditure in Poland, through references to the literature on the topic and the descriptive method. The period discussed in the article covers the years 2018 – 2024, however the most important solutions are related to the year 2023 and the beginning of 2024.

Piotr Dudziak, Poznań University of Economics

Key words: expenditure on defence, fiscal rules, Armed Forces Support Fund, Bank Gospodarstwa Krajowego – BGK, budget deficit, state public debt

Brakuje bezpiecznych miejsc i nowych obiektów

Budowle ochronne w Polsce

KRZYSZTOF KOPEĆ

Wybuch wojny w Ukrainie sprawił, że zdecydowanie pogorszyło się bezpieczeństwo w bezpośrednim sąsiedztwie Polski. Odżył, nieco zapomniany w ostatnich latach, temat schronów i miejsc do ukrycia. W związku z tym Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła, jak wygląda sytuacja budownictwa ochronnego w Polsce¹. Kontrolą objęto Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej, 16 urzędów wojewódzkich, 16 starostw powiatowych oraz 32 urzędy gmin. NIK negatywnie oceniła działalność objętych kontrolą jednostek dotyczącą tworzenia właściwych warunków do rozwoju budownictwa ochronnego i zapewnienia mieszkańcom wystarczającej liczby bezpiecznych miejsc schronienia w razie wystąpienia zagrożenia. Zasoby budowli ochronnych w Polsce są niewystarczające, brakuje odpowiednich schronów, a także przepisów prawa regulujących tę kwestię.

Wprowadzenie

Budowle ochronne są powszechnie uważane za najskuteczniejszy zbiorowy środek ochrony przed bronią masowego rażenia oraz konwencjonalnymi środkami rażenia w czasie wojny². Pełnią także ważną rolę w czasie pokoju, chroniąc przed skutkami ekstremalnych zjawisk pogodowych. Przygotowanie

i organizowanie schronów, jednej z najważniejszych kategorii budowli ochronnych, zgodnie z art. 61 lit.a pkt iii I protokołu dodatkowego do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, ratyfikowanego przez Polskę w 1991 r.³, jest jednym z zadań obrony cywilnej.

¹ Artykuł opracowano na podstawie wyników kontroli NIK: *Zapewnienie obywatelom miejsc schronienia w budowlach ochronnych na wypadek wystąpienia zagrożenia*, nr. ewid. 79/2023/P/23/061/LKI. Informacje o aktualnym stanie prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw zawierającym regulacje dotyczące kwestii budowy przydomowych schronów i przydomowych ukryć doraźnych o powierzchni użytkowej do 35 m² bazują na <<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12382501>>.

² M. Sobiech, J. Wasilczuk: *Kierunki rozwoju budownictwa ochronowego*. I Krajowa Konferencja Naukowo-Techniczna pt.: *Problemy badawcze i techniczne związane z projektowaniem, wykonawstwem i eksploatacją budowli obronnych i ochronnych*. Wyd. WAT, Warszawa, 1996, s. 59-66.

³ Dz.U. z 1992 r. nr 41, poz. 175, ze zm.



W Polsce od lat borykamy się z brakiem definicji budowli ochronnych. Na potrzeby realizacji kontroli oraz niniejszego artykułu przyjęto definicje budowli ochronnych zawarte w załączniku do wytycznych Szefa Obrony Cywilnej z 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego⁴. Zostały one uchylone 23 kwietnia 2022 r. na skutek wejścia w życie ustawy z 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. poz. 2305, ze zm.) i uchynieniem przepisów ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz aktów regulujących obronę cywilną wydanych na podstawie upoważnień zawartych w tej ustawie. W wytycznych budowlę ochronną scharakteryzowano jako pomieszczenie lub zespół pomieszczeń przeznaczonych do ochrony osób, urządzeń, zapasów materiałowych lub innych dóbr materialnych przed skutkami działań zbrojnych, ekstremalnych zjawisk pogodowych, katastrof ekologicznych, przemysłowych lub innych zagrożeń. Budowle ochronne podzielono na dwie główne kategorie: schrony i ukrycia. Schron opisano jako „budowlę o obudowie konstrukcyjnie zamkniętej, hermetycznej, zapewniającej ochronę osób, urządzeń, zapasów materiałowych lub innych dóbr materialnych przed założonymi czynnikami rażenia oddziałującymi ze wszystkich stron”. Ukrycie natomiast zdefiniowano

jako „budowlę ochronną niehermetyczną, wyposażoną w najprostsze instalacje, zapewniającą ochronę osób, urządzeń, zapasów materiałowych lub innych dóbr materialnych przed założonymi czynnikami rażenia oddziałującymi z określonych stron”⁵. Definicje przyjęte w wytycznych w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego są spójne z tymi stosowanymi w literaturze przedmiotu. Zbigniew Szcześniak scharakteryzował schron jako „budowlę zamkniętą konstrukcyjnie służącą do ochrony ludzi i mienia przed założonymi czynnikami rażącymi ze wszystkich możliwych kierunków. Ukrycie natomiast jako budowlę otwartą, konstrukcyjnie zapewniającą osłonę tylko z określonych kierunków”⁶.

W przestrzeni publicznej w ostatnim czasie, m.in. w związku z działaniami inwentaryzacyjnymi budowli ochronnych podejmowanymi przez Państwową Straż Pożarną, pojawiły się też takie określenia odnoszące się do budowli o charakterze ochronnym, jak ukrycie doraźne, miejsce doraźnego schronienia, ukrycie do doraźnego przygotowania czy miejsce ukrycia. W ramach kontroli NIK stosowano zamiennie ww. określenia na oznaczenie budowli bez szczególnych wymagań odpornościowych i eksploatacyjnych, zabezpieczające przed niektórymi środkami rażenia oraz skutkami ekstremalnych zjawisk pogodowych.

⁴ <<https://bip.bydgoszcz.uw.gov.pl/246/wytyczne-szefa-ock-dotyczace-budownictwa-ochronnego.html>>

⁵ Tamże.

⁶ Z. Szcześniak: *Zasady kształtowania układów funkcjonalnych, ustrojów nośnych oraz warstw ochronnych schronów i ukryć*, XXVI Międzynarodowa Konferencja Naukowo-Techniczna „EKOMILITARIS-2012”, wyd. WAT, Warszawa 2012, s. 628.

Główne ustalenia

W ocenie NIK główną przyczyną zapaści budownictwa ochronnego w Polsce w ostatnich latach było niezapewnienie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji odpowiedniej podstawy prawnej do realizacji zadań w tym obszarze. Ostatnim aktem prawa powszechnie obowiązującego, regulującym problematykę budowli ochronnych, było rozporządzenie Rady Ministrów z 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej, wydane na podstawie art. 140 ustawy z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Akt ten utracił moc 1 lipca 2004 r.

Choć wydaje się to nieprawdopodobne, w polskim systemie prawnym w chwili obecnej, dwa lata po wybuchu wojny w Ukrainie, nie są zdefiniowane pojęcia budowli ochronnych, nie określono także odpowiedzialności za utrzymanie tych obiektów i prowadzenie ich ewidencji. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji przez kilka lat nie wydał rozporządzenia określającego sposób przygotowania i finansowania tych obiektów, zawierającego w szczególności definicje budowli ochronnych i określającego ich podstawowe normy techniczne. Rozporządzenie to nie zostało wydane, mimo że już w 2019 r. do MSWiA wraz z projektem ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej wpłynął z Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej projekt rozporządzenia Rady Ministrów. Dotyczył on warunków technicznych, jakie powinny

spełniać budowle ochronne, ich usytuowania i użytkowania. Prace nad przygotowaniem rozporządzenia przyspieszono dopiero pod koniec 2022 r., jednak w ocenie NIK czyniono to niedbale. W Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji przygotowano projekt rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, zasad użytkowania, kontroli i ewidencjonowania obiektów budowlanych stanowiących obiekty zbiorowej ochrony i służących bezpieczeństwu lub obronności państwa, który został w kwietniu 2023 r. skierowany do konsultacji. Część regulacji zawartych w tym projekcie, określająca np. zasady kontroli i ewidencji obiektów zbiorowej ochrony czy zadania i właściwość organów administracji publicznej, wykraczała, w ocenie NIK, poza ustawowy zakres upoważnienia do jego wydania określony w ustawie z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁷ (dalej pr. bud.).

Sytuacja budownictwa ochronnego, a także całej obrony cywilnej w Polsce uległa pogorszeniu 23 kwietnia 2022 r., wraz z wejściem w życie ustawy z 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny. Od tego dnia zlikwidowano podstawę prawną do funkcjonowania obrony cywilnej w Polsce i w konsekwencji stworzono lukę prawną w tym obszarze. Niewytłumaczalne jest, że Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie podjął skutecznych działań mających na celu zawarcie w powyższej ustawie⁸ przepisów przejściowych, przedłużających obowiązywanie regulacji odnoszących się do obrony cywilnej,

⁷ Dz.U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.

⁸ Dz.U. poz. 2305, ze zm.



zapisanych w ustawie z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁹, jak to miało miejsce w przypadku wielu innych zapisów uchylanej ustawy. Powstanie luki prawnej w sferze obrony cywilnej wywołało m.in. wątpliwości byłych organów obrony cywilnej odnośnie do konieczności realizacji dotychczasowych zadań. Choć po 23 kwietnia 2022 r. organy administracji publicznej zgłaszały do MSWiA wątpliwości co do podstawy prawnej realizacji zadań obrony cywilnej, pismo zawierające wytyczne w tej sprawie MSWiA skierowało dopiero 2 czerwca 2022 r. Ustalenia kontroli wskazują, że po 22 kwietnia 2022 r. czynności związane z budownictwem ochronnym, zawarte m.in. w wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju, realizowała niespełna połowa objętych kontrolą wojewodów, starostów, wójtów i burmistrzów (prezydentów miast). NIK negatywnie oceniła podejmowane w ministerstwie działania, ponieważ nie zapewniły opracowania projektu ustawy określającej zadania, organizację i zasady funkcjonowania obrony cywilnej w terminie umożliwiającym wejście jej w życie przed 23 kwietnia 2022 r. Procedowanie kolejnych projektów ustawy odbywało się zbyt opieszale. Już w lipcu 2019 r. sekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, kierując projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej do uzgodnień resortowych, określił pięciodniowy termin na zajęcie stanowiska wobec projektu zaznaczając,

że jego skrócenie wynika z konieczności pilnego wejścia w życie rozwiązań prawnych pozwalających na zwiększenie poziomu bezpieczeństwa ludności.

Odpowiednia podstawa prawna do realizacji działań w dziedzinie budownictwa ochronnego nie została jednak przygotowana przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Należy podkreślić, że w opracowywanych corocznie (do 2022 r.) w Komendzie Głównej PSP i przekazywanych do MSWiA „Ocenach przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej” regularnie wskazywano na potrzebę uregulowania w przepisach powszechnie obowiązujących kwestii związanych z budową i utrzymaniem budowli ochronnych oraz wprowadzenia definicji tych budowli. Alarmowano, że stanowi to jedną z głównych barier w rozwoju tego obszaru w Polsce, skutkującą m.in. brakiem wystarczających środków na powstawanie nowych oraz utrzymanie i konserwację istniejących budowli ochronnych.

Właściwej realizacji zadań związanych z budownictwem ochronnym nie zapewniły wydane przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju wytyczne z 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego, obowiązujące do 22 kwietnia 2022 roku¹⁰. Dokument był próbą wskazania sposobu realizacji zadań w obszarze budowli ochronnych do czasu systemowego uregulowania budownictwa ochronnego w przepisach ustawowych i aktach wykonawczych. Szef Obrony Cywilnej Kraju wskazał szefom

⁹ Dz.U. z 2021 r. poz. 372, ze zm.

¹⁰ Zostały uchylone wraz z wejściem w życie ustawy z 11.3.2022 o obronie Ojczyzny.

obrony cywilnej województw, powiatów oraz gmin zasady prowadzenia ewidencji, nadzoru, kontroli, a także planowania budowli ochronnych. W szczególności dotyczyło to sposobu uwzględniania wymagań obrony cywilnej w projektach nowo wznoszonych budynków użyteczności publicznej, a także uwzględniania w planowaniu przestrzennym potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa. Zalecenia sformułowane w wytycznych nie były realizowane zarówno przez autora wytycznych, czyli Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej, a także większość skontrolowanych wojewodów, starostów, wójtów lub burmistrzów (prezydentów miast), pełniących do 22 kwietnia 2022 r. funkcje odpowiednio: Szefa Obrony Cywilnej Kraju oraz szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin. Wyniki kontroli wskazały, że działania wójtów lub burmistrzów (prezydentów miast) nie były ukierunkowane na zapewnienie postulowanej w wytycznych liczby miejsc w budowlach ochronnych dla 25% ogółu mieszkańców danej jednostki terytorialnej. Szef Obrony Cywilnej Kraju nie podawał do publicznej wiadomości procentowego zestawienia miejsc w budowlach ochronnych w stosunku do liczby mieszkańców w skali kraju, województw oraz miast na prawach powiatu, z podaniem procentowego zwiększenia lub zmniejszenia liczby tych miejsc w porównaniu z rokiem poprzednim. Zaleceń dotyczących prowadzenia ewidencji budowli ochronnych nie stosowano w ponad

połowie skontrolowanych starostw powiatowych, w jednej czwartej urzędów wojewódzkich oraz blisko połowie urzędów gmin. Przy czym niepełne lub nieaktualne dane stwierdzono w 58% ewidencji budowli ochronnych prowadzonych w urzędach wojewódzkich, 43% starostw powiatowych oraz 50% urzędów gmin. Ewidencja budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania na szczelbę gminy została umieszczona, w formie tabelarycznej, na stronie podmiotowej organu w Biuletynie Informacji Publicznej zaledwie w 9% skontrolowanych gmin.

Warto w tym kontekście przytoczyć wyniki badania ankietowego, przeprowadzonego przez Instytut Badań Rynkowych i Społecznych na zlecenie InfoSecurity24.pl., według którego ponad 80% badanych nie wie, gdzie w pobliżu miejsca zamieszkania znajduje się schron¹¹.

W Polsce w dalszym ciągu nieuregulowane pozostają zasady budowy przydomowych schronów i ukryć. Próbę podjęto w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (UD427). Artykuł 7a przewidywał wprowadzenie upoważnienia do opracowania przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w drodze rozporządzenia, warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać przydomowe schrony i ukrycia doraźne oraz ich usytuowanie. Podczas pierwszego czytania tego projektu w Komisji Infrastruktury 11 lipca 2023 r. dodana została

¹¹ <<https://infosecurity24.pl/bezpieczenstwo-wewnetrzne/polacy-nie-wiedza-gdzie-sie-schronic-wyniki-badan-infosecurity24pl>>



bardzo istotna poprawka dotycząca umożliwienia nabywania urządzeń filtrowentylacyjnych do oczyszczania powietrza w warunkach skażeń: promieniotwórczych, biologicznych lub chemicznych na potrzeby budowy przydomowych schronów. Projekt został jednak w lipcu 2023 r. odrzucony przez Komisję Infrastruktury Sejmu RP.

Jak wynika z informacji przekazanej w trakcie kontroli NIK przez dyrektora generalnego Ministerstwa Rozwoju i Technologii¹², projekt rozporządzenia określającego warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać przydomowe schrony i przydomowe ukrycia doraźne oraz ich usytuowanie jest opracowywany w Ministerstwie Rozwoju i Technologii przez zespół, powołany w tym celu przez ministra. Dalsze etapy procesu legislacyjnego dotyczące tego projektu są uzależnione od wejścia w życie ustawy, która będzie zawierała upoważnienie do jego wydania.

Obecnie trwają prace (etap opiniowania) nad projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (nr z wykazu prac legislacyjnych UD22). Nowelizacja zakłada uregulowanie kwestii budowy przydomowych schronów i przydomowych ukryć doraźnych o powierzchni użytkowej do 35 m², które służą ochronie mieszkańców budynków jednorodzinnych. Zgodnie z projektem ustawy do przepisów wprowadzone zostaną definicje przydomowego schronu i przydomowego ukrycia doraźnego.

Definicja pierwszego pojęcia została sformułowana następująco: wolno stojąca budowla ochronna o konstrukcji zamkniętej i hermetycznej, o powierzchni użytkowej do 35 m², wyposażona w urządzenia filtrowentylacyjne, przeznaczona do ochrony użytkowników budynku mieszkalnego jednorodzinnego przed skutkami założonych zagrożeń militarnych, ekstremalnych zjawisk pogodowych i skażeń, znajdująca się pod ziemią lub częściowo zagłębiona w gruncie¹³. Przez przydomowe ukrycie doraźne należy natomiast rozumieć wolno stojącą budowlę ochronną o konstrukcji niehermetycznej, o powierzchni użytkowej do 35 m², przeznaczoną do ochrony użytkowników budynku mieszkalnego jednorodzinnego przed skutkami założonych zagrożeń militarnych i ekstremalnych zjawisk pogodowych, znajdującą się pod ziemią lub częściowo zagłębioną w gruncie¹⁴. Projekt ustawy przewiduje również, że minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa wyda rozporządzenie, w którym określi warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać przydomowe schrony i przydomowe ukrycia doraźne oraz ich usytuowanie.

Odniesienia do ochrony ludności, w okresie objętym kontrolą, zawarte zostały w dwóch ważnych aktach prawnych: ustawie – Prawo budowlane oraz ustawie z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁵. W art. 5 ust. 1

¹² W odpowiedzi na pismo dyrektora Delegatury NIK w Kielcach skierowane na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK.

¹³ Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw z 21.2.2024, s. 1, <<https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12382501/13041773/13041774/dokument658234.pdf>>.

¹⁴ Tamże.

¹⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 977, ze zm.

pkt 6 ustawy pr. bud. zapisano, że obiekt budowlany jako całość oraz jego poszczególne części, wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając ochronę ludności, zgodnie z wymaganiami obrony cywilnej. Artykuł 1 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa. Sformułowanie „wymagania obrony cywilnej” zawarte w ustawie pr. bud. nie zostało doprecyzowane ani w niej, ani w aktach wykonawczych. Podobnie w żadnym akcie prawnym nie zdefiniowano w jaki sposób należy w planowaniu przestrzennym uwzględniać potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa.

Ustalenia kontroli potwierdzają nieuwzględnianie wymagań obrony cywilnej, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy pr. bud. oraz pomijanie problematyki budowli ochronnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W ramach projektowania budynków użyteczności publicznej miejsce schronienia uwzględniono tylko w ramach jednej projektowanej inwestycji realizowanej przez Urząd Miasta Białystok, choć inwestycje dotyczące budowy obiektów użyteczności publicznej w okresie objętym kontrolą realizowało 30 z 64 skontrolowanych

jednostek¹⁶. Projekty budowlane na etapie wydawania pozwolenia na budowę nie były weryfikowane (z wyjątkiem jednego starostwa powiatowego) pod kątem spełnienia wymagań dotyczących obrony cywilnej, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy – Prawo budowlane. Projekty oceniane były m.in. pod względem zgodności z przepisami techniczno-budowlanymi, wymaganiami ochrony środowiska oraz decyzjami o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego bądź uchwałami o miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Do potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w trakcie przygotowywania i uzgadniania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, bezpośrednio odniesiono się tylko w siedmiu z 48¹⁷ objętych kontrolą jednostek (15%). Jedynie w dwóch zaplanowano miejsca w budowlach ochronnych. W pozostałych uwzględnianie potrzeb obronności i bezpieczeństwa odbywało się głównie przez uzgodnienie projektu planu z właściwymi organami wojskowymi, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa.

Główną przyczyną nieuwzględniania wymagań obrony cywilnej na etapie projektowania budynków oraz pomijania problematyki budowli ochronnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym było niedoprecyzowanie zapisów ww. ustaw. W ponad połowie skontrolowanych jednostek dostrzeżono potrzebę dookreślenia

¹⁶ Tematyka ta nie była przedmiotem badania w MSWiA i Komendzie Głównej PSP.

¹⁷ Tematyka ta była przedmiotem kontroli w urzędach wojewódzkich i urzędach gmin.



wymagań obrony cywilnej, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy pr. bud. lub wskazania wprost w przepisach prawa wymagań dotyczących obrony cywilnej, które powinny być uwzględniane na etapie projektowania i budowania obiektów¹⁸. Na zasadne i niezbędne doprecyzowanie potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa wymienionych w art. 1 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym lub sformułowanie nowych i jednoznacznych przepisów w tym zakresie wskazało 42% kierowników skontrolowanych urzędów wojewódzkich i gmin¹⁹.

Brak środków na nowe obiekty

Kontrolowane jednostki w badanym okresie, tj. w latach 2020–2023 (do 29 września) praktycznie nie ponosiły wydatków na budowę, remont i wyposażenie budowli ochronnych. Nie uczynił tego żaden z 16 starostów powiatów objętych kontrolą. Niewielkie nakłady poniósł jeden z 16 wojewodów oraz trzech z objętych kontrolą wójtów, burmistrzów, prezydentów miast. Niewielkie nakłady na budownictwo ochronne są jedną z głównych przyczyn tego, że w Polsce nie powstają nowe budowle ochronne, a istniejące, wybudowane głównie w okresie zimnowojennym, są likwidowane lub ulegają degradacji.

Łączna wysokość wydatków poniesionych w okresie objętym kontrolą przez sprawdzane jednostki wyniosła 1322,2 tys. zł, przy czym 92,1% ogółu to wydatkowane na utrzymanie i konserwację

stanowisk kierowania Wojewody Podlaskiego (1217,3 tys. zł). Należy zauważyć i podkreślić ogromną dysproporcję w wielkości środków przeznaczanych w Polsce na obronę narodową w porównaniu z nakładami na budownictwo ochronne. W 2021 r. wydatki ogółem na budownictwo ochronne w Polsce wyniosły 214 tys. zł, co stanowiło 0,0004% wydatków poniesionych w tym roku na obronę narodową (58 125 536 tys. zł).

Luki w ewidencji

Skontrolowane jednostki nie zapewniły pełnych oraz zweryfikowanych danych dotyczących zasobu budowli ochronnych obejmujących istniejące schrony i ukrycia oraz ukrycia do doraźnego przygotowania. Nie było wiarygodnych i sprawdzonych danych w skali kraju, województw, powiatów i gmin. Informacje o zasobach budownictwa ochronnego do 2021 r. znajdowały się w opracowywanych w Komendzie Głównej PSP „Ocenach stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce”. Przy czym wyniki kontroli w Komendzie Głównej PSP wskazują, że materiały w tych dokumentach w części dotyczącej budownictwa ochronnego przygotowywane były z naruszeniem kryterium rzetelności. Ujmowano w nich niesprawdzone dane przekazane przez część wojewodów.

Informacje dotyczące liczby miejsc w budowlach ochronnych za 2022 r. pochodzą z „Raportu dot. budowli ochronnych”

¹⁸ W przypadku 34 z 64 jednostek (53%). Zagadnienia te nie były przedmiotem kontroli w MSWiA oraz Komendzie Głównej PSP.

¹⁹ Tematyka ta nie była przedmiotem kontroli w MSWiA, Komendzie Głównej Policji oraz starostwach powiatowych.

przygotowanego w Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej. Opracowanie zostało sporządzone po inwentaryzacji przeprowadzonej jesienią 2022 r. w całym kraju przez jednostki PSP. Zdaniem NIK inwentaryzacja nie dostarczyła rzetelnej informacji dotyczącej zasobów budownictwa ochronnego w Polsce. Samo jej zlecenie zostało dokonane z naruszeniem kryterium rzetelności – ustnie przez ówczesnego sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji. W upublicznionej skróconej wersji raportu nie została zawarta informacja, że Państwowa Straż Pożarna nie może wziąć odpowiedzialności za ocenę jakości obiektu, a także, czy dany obiekt zabezpieczy ludzi podczas prowadzenia konfliktu zbrojnego. W pełnej wersji raportu udostępnionej w trakcie kontroli zawarto m.in. następujące sformułowanie: „Obowiązująca zasada legalizmu wyrażona w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, nakładająca przede wszystkim na organy państwowe obowiązek działania zgodnie z obowiązującymi przepisami kompetencyjnymi, interpretowanymi w sposób ścisły i z odrzuceniem zasady co nie jest zakazane jest dozwolone w odniesieniu do organów władzy publicznej uniemożliwia:

- wskazanie, co do zasady budowli ochronnych z podziałem na schrony lub ukrycia z uwagi na brak podstaw prawnych (właściciele i zarządcy nie potrafili zdefiniować z jakim rodzajem budowli mają do czynienia);
- wzięcie odpowiedzialności za niekompletną listę obiektów zgromadzonych w bazie danych PSP;

- wzięcie odpowiedzialności za ocenę i jakość obiektu – rolę strażaków nie było określenie, czy dany obiekt zabezpieczy życie ludzkie podczas prowadzenia konfliktu zbrojnego, ale czy spełni rolę obiektu osłonowego w sytuacjach zdarzeń krótkotrwałych niemilitarnych wskutek anomalii pogodowych;
- określenie czy dany obiekt jest zakwalifikowany jako infrastruktura krytyczna czy nie²⁰.

Dokonana w toku kontroli NIK analiza Raportu wykazała w nim wiele rozbieżności i nieścisłości.

Liczba schronów i ukryć w Polsce w latach 2012–2021 obliczona była na podstawie danych zamieszczonych w przygotowywanych corocznie przez Szefa OCK „Ocenach przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce” (dalej Oceny) na podstawie informacji przekazanych przez wojewodów, z uwzględnieniem informacji z powiatów i gmin. Wynosiła ona od 14,8 tys. w 2012 r. do 56,3 tys. w 2021 r., a liczba ukryć do doraźnego przygotowania od 19,8 tys. w 2012 r. do 53,4 tys. w 2021 r. Pojemność schronów i ukryć, mogących dać schronienie, wahała się od 979,1 tys. osób w 2012 r. do 1291,6 tys. osób w 2020 r. W latach 2012–2021 dokumenty te nie zawierały informacji o liczbie miejsc w ukryciach do doraźnego przygotowania.

Według Raportu dotyczącego budowli ochronnych w 2022 r. łącznie na terenie Polski zinwentaryzowano 234 735 obiektów. Zdecydowaną większość stanowiły miejsca doraźnego schronienia (224 113), czyli obiekty bez szczególnych

²⁰ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Zapewnienie obywatelom miejsc...*, op.cit., s. 74.



wymagań odpornościowych i eksploatacyjnych. 10 622 to budowle ochronne, z tego 1903 schrony i 8719 ukryć. Zgodnie z danymi zawartymi w Raporcie budowle ochronne (schrony i ukrycia) mogłyby zapewnić schronienie dla 1 428 369 osób (3,8% ludności kraju), a miejsca doraźnego schronienia dla 49 241 916 osób, co przekraczało populację Polski. Zdaniem NIK, informacje w nim zawarte mogą stwarzać u mieszkańców fałszywe poczucie bezpieczeństwa, biorąc pod uwagę dane zawarte w pełnej wersji raportu, że PSP nie może wziąć odpowiedzialności za ocenę i jakość obiektu, a także ustalenia kontroli.

Pomimo powszechnej wiedzy i świadomości stagnacji w budownictwie ochronnym, w MSWiA i Komendzie Głównej PSP nie weryfikowano zastanawiających różnic dotyczących liczby budowli ochronnych i ich pojemności prezentowanych w Ocenach na przestrzeni ostatnich lat, tj. m.in.:

- przyrostu liczby budowli w 2015 r., 2016 r., a w szczególności w 2018 r. (o 37,2 tys. w stosunku do 2017 r.);
- spadku pojemności budowli w 2015 r. i 2020 r. przy jednoczesnym wzroście liczby budowli w tych latach;
- wzrostu w 2022 r. (o 430,5 tys. w stosunku do poprzedniego roku) pojemności budowli przy jednoczesnym zmniejszeniu (o 45,6 tys. w stosunku do 2021 r.) ich liczby.

Według ewidencji budowli ochronnych, w większości niepełnych i nieweryfikowanych, na miejsce w schronach i ukryciach w 2022 r. mogło liczyć zaledwie

2% mieszkańców gmin objętych kontrolą. W zasobach dominują ukrycia doraźne, czyli obiekty bez szczególnych wymagań odpornościowych i eksploatacyjnych. W połowie jednostek nie podjęto działań mających na celu przygotowanie się do zaopatrzenia budowli w niezbędne środki na wypadek wystąpienia zagrożenia. W kontrolowanym okresie mieszkańcom blisko 20% miast, miast i gmin oraz gmin nie zapewniono żadnego miejsca w budowlach ochronnych (schrony i ukrycia), ani w ukryciach do doraźnego przygotowania. Na obszarze połowy badanych miast lub gmin brak było w nich miejsc, a w ponad jednej trzeciej nie zadbano o schronienia w ukryciach do doraźnego przygotowania. Szczegółowe informacje odnośnie do liczby miejsc w budowlach ochronnych przedstawia tabela 1, s. 54.

Niezadawalający stan techniczny

W trakcie kontroli oględzinom poddano 39 budowli ochronnych (schrony i ukrycia) znajdujących się na terenie 20 gmin oraz pięć budowli zarządzanych przez czterech skontrolowanych wojewodów²¹. Według prowadzonych przez poszczególne jednostki ewidencji (aktualnych lub archiwalnych) 25 budowli klasyfikowano jako schrony, a 16 jako ukrycia²². Oględziny prowadzone przez kontrolerów NIK, przy udziale powołanych w tym celu specjalistów wykazały, że zaledwie 12% schronów i 10% ukryć było w bardzo dobrym stanie technicznym (rys. 1 i 2, s. 55). W stanie

²¹ Poddana oględzinom budowla ochronna zarządzana przez Wojewodę Pomorskiego, była stanowiskiem kierowania przeznaczonym dla administracji, a nie miejscem schronienia dla ludności cywilnej.

²² Trzy obiekty metra zostały na potrzeby przeprowadzenia oględzin zaliczone do kategorii ukryć doraźnych.

Tabela 1. Liczba miejsc w budowlach ochronnych w kontrolowanych gminach w 2022 r.

Gmina	Ludność	Liczba miejsc (w osobach):		Odsetek mieszkańców, którym zapewniono miejsca:	
		w budowlach ochronnych	w ukryciach (do doraźnego przygotowania)	w budowlach ochronnych	w budowlach ochronnych lub ukryciach
Biała Podlaska	54 379	-	25 033	-	46,0
Białystok	293 028	18 320	-	6,3	6,3
Bogatynia	21 085	-	-	-	-
Czechowice-Dziedzice	42 573	469	534	1,1	2,4
Dęblin	14 484	-	-	-	-
Elbląg	105 520	6 307	184 065	6,0	180,4
Gdynia	216 672	33 041	18 450	15,2	23,8
Giżycko	26 085	700	-	2,7	2,7
Gliwice*	171 023	-	-	-	-
Gniezno	62 672	-	29 000	-	46,3
Jarocin	45 547	-	3 569	-	7,8
Kędzierzyn-Koźle	52 705	-	-	-	-
Koluszki	22 485	-	50	-	0,2
Kołobrzeg	40 543	210	-	0,5	0,5
Krasne	12 904	-	-	-	-
Krosno	43 512	479	904	1,1	3,2
Łask	26 490	355	-	1,3	1,3
Olkusz	45 087	1 013	32 170	2,2	73,6
Ostrołęka	48 592	370	-	0,8	0,8
Ostrowiec Świętokrzyski	61 579	2 336	8 218	3,8	17,1
Rumia	46 205	-	27 430	-	59,4
Skarżysko-Kamienna	41 062	4 327	-	10,5	10,5
Skawina	42 100	-	26 299	-	62,5
Suwałki	65 999	-	40 612	-	61,5
Swinoujście	35 903	2 734	42 179	7,6	125,1**
Toruń	173 788	7 885	22 990	4,5	17,8
Wałbrzych	92 884	550	3 000	0,6	3,8
Warszawa***	1 862 345	-	-	-	64,0
Zdzieszowice	13 616	-	-	-	-
Zielona Góra	128 753	278	3 119	0,2	2,6
Żagań	22 560	-	6 017	-	26,7
Żnin	23 134	-	-	-	-

* Dane na podstawie ocen z lat 2012–2021 pozyskane ze Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego; w Urzędzie Miasta Gliwice powołano się na brak danych

** Dane na podstawie inwentaryzacji budowli przeprowadzonej przez PSP

*** Wg danych Urzędu, na terenie m.st. Warszawy nie było budowli ochronnych w rozumieniu wytycznych SOC, natomiast w doraźnych miejscach ukrycia schronienie mogłoby znaleźć około 64% mieszkańców Warszawy

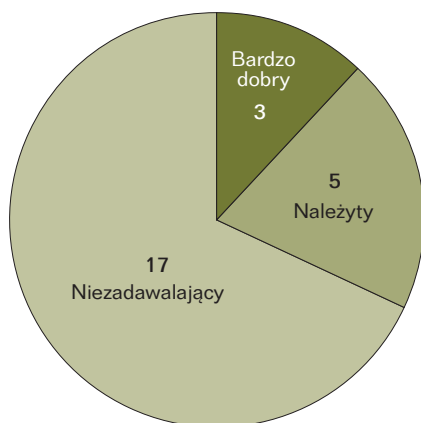
Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli.

należyty, charakteryzującym się częściowym przygotowaniem, niewymagającym znaczących nakładów finansowych, ale jednocześnie niespełniającym warunku hermetyczności było 20% schronów.

Za częściowo przygotowane uznano siedem (37%) ukryć. Pozostałe 61% budowli poddanych oględzinom nie spełniało warunków technicznych dla schronów lub ukryć (68% schronów i 53% ukryć).

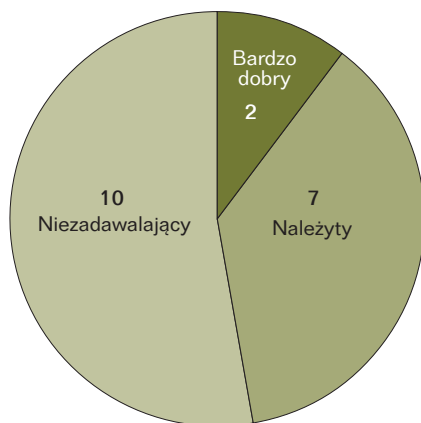


Rys 1. Stan techniczny schronów poddanych oględzinom (N=25)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli.

Rys 2. Stan techniczny ukryć poddanych oględzinom (N=19)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli.

Najważniejsze ustalenia z oględzin wskazują, że budowle sklasyfikowane jako schrony nie spełniały głównego wymogu dla tej kategorii, czyli były niehermetyczne z powodu braku lub nieuszczelnności drzwi, uszkodzenia lub przerwania płaszczyzn ochronnych. Zarówno w schronach, jak i w ukryciach stwierdzono przypadki zdezastawiania pomieszczeń, braku instalacji, zagruzowania lub trwałego zamknięcia wyjść ewakuacyjnych. Brakowało urządzeń filtrowentylacyjnych, a istniejące były niesprawne, niepoddawane konserwacji ani przeglądowi serwisowemu. W licznych przypadkach filtropochłaniacze, nawet jeśli były, to nie wymieniano ich od kilkunastu lat.

Zdjęcia obrazujące stan poddanych oględzinom budowli ochronnych zamieszczone zostały w Informacji o wynikach kontroli²³.

Wątpliwości dotyczące wykorzystania metra

Wyniki kontroli przeprowadzonych w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim i Urzędzie Miasta Stołecznego Warszawy wskazują na możliwe wyłączenie obiektów metra z zasobów budownictwa ochronnego. Pierwsza linia metra od stacji A1 Kabaty do stacji A8 Wierzbno zaprojektowana została i wybudowana jako schron. Jej obiekty zostały uwzględnione jako doraźne (potencjalne) miejsca ukrycia dla mieszkańców stolicy w opracowanym w kwietniu 2022 r. przez Biuro Bezpieczeństwa Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy dokumencie „Potencjalne miejsca ukrycia dla mieszkańców stolicy na wypadek zewnętrznego zagrożenia państwa”.

²³ <<https://www.nik.gov.pl/plik/id,28928,vp,31760.pdf>>, s. 60-64.

Wyniki kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Wojewódzkim Województwa Mazowieckiego w Warszawie wskazują jednak na nałożenie przez Wojewodę Mazowieckiego na Metro Warszawskie Sp. z o.o. obowiązków realizacji zadań na rzecz obronności państwa. Działanie to budzi wątpliwości, czy obiekty te będą podlegały ochronie na mocy międzynarodowych przepisów o ochronie ludności w trakcie konfliktu zbrojnego. W konsekwencji zdecydowanemu zmniejszeniu ulegnie liczba miejsc ukrycia dostępnych dla mieszkańców Warszawy.

W toku kontroli oględzinom poddano trzy obiekty warszawskiego metra. Jeden z nich nie był – w opinii powołanych specjalistów w dziedzinie budowni ochronnych – przygotowany do pełnienia funkcji ochronnej oraz nie nadawał się do stałego lub czasowego przebywania ludzi.

Podsumowanie i wnioski

Z kontroli wynika, że oceniane jednostki nie zapewniły mieszkańcom wystarczającej liczby bezpiecznych miejsc schronienia w budowlach ochronnych w razie zagrożenia. Zdaniem Izby brak wystarczających zasobów budowni ochronnych, przepisów prawa w obszarze obrony cywilnej, a także wiedzy mieszkańców o lokalizacji miejsc schronienia, zwłaszcza w kontekście trwającej wojny w Ukrainie, wymaga podjęcia pilnych wielokierunkowych prac odbudowujących system ochrony ludności cywilnej w Polsce.

Najwyższa Izba Kontroli skierowała następujące wnioski *de lege ferenda* do Prezesa Rady Ministrów o podjęcie pilnych działań, w tym zobowiązujących właściwych Ministrów – Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Rozwoju i Technologii

do przygotowania odpowiednich projektów aktów prawnych lub zmian w obowiązującym prawie, w celu:

1. Przygotowania projektu ustawy kompleksowo regulującej problematykę obrony cywilnej oraz wprowadzenia (np. w formie odpowiednich rozporządzeń) przepisów określających: szczegółowe zasady planowania, projektowania, utrzymania budowli ochronnych oraz prowadzenia ewidencji i kontroli ich stanu technicznego oraz warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać przydomowe schrony i ukrycia doraźne oraz ich usytuowanie.

2. Przygotowania projektu nowelizacji ustawy – Prawo budowlane przez wprowadzenie przepisów doprecyzowujących określone w art. 5 ust. 1 pkt 6 tej ustawy pojęcie zapewnienia ochrony ludności, zgodnie z wymaganiami obrony cywilnej w trakcie projektowania i budowania obiektu budowlanego.

3. Przygotowania projektu nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przez wprowadzenie przepisów określających sposób uwzględnienia potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa przy planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 8 tej ustawy oraz wskazujących zasady i tryb uwzględniania miejsc ochronnych na etapie opracowywania i uzgadniania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

4. Zmiany rozporządzenia Rady Ministrów z 17 września 2019 r. w sprawie klasyfikacji rodzajów materiałów wybuchowych, broni, amunicji oraz wyrobów i technologii o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, na których wytwarzanie lub obrót jest wymagane uzyskanie koncesji, przez wyłączenie z obowiązku uzyskania licencji



na obrót urządzeniami filtrowentylacyjnymi, takich urządzeń, które są wykorzystywane na potrzeby budowy przydomowych schronów²⁴.

Ponadto NIK wniosła o podjęcie działań przez:

1. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, mających na celu wykorzystanie wyników inwentaryzacji budowli ochronnych przeprowadzonej w 2022 r. przez PSP, uzupełnionej o sprawdzenie budowli pod kątem możliwości zabezpieczenia mieszkańców podczas konfliktu zbrojnego, przez przygotowanie narzędzia o charakterze zbliżonym do alertu RCB, wskazującego

mieszkańcom konkretne miejsca schronienia, co przyczyni się do eliminowania nadmiernego gromadzenia osób w jednej budowli.

2. Wojewodę Mazowieckiego i Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy w celu rozstrzygnięcia przeznaczenia stacji metra warszawskiego pod kątem jego ewentualnego wykorzystania jako budowli ochronnej²⁵.

KRZYSZTOF KOPEĆ
doradca ekonomiczny,
Delegatura NIK w Kielcach

²⁴ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Zapewnienie obywatelom miejsc schronienia ...*, op. cit., s. 21.

²⁵ Ibidem, s. 21.

Słowa kluczowe: schron, ukrycie, budowla ochronna, miejsce doraźnego schronienia, obrona cywilna, budownictwo ochronne, ochrona ludności

Bibliografia:

1. Bąk G., Szcześniak Z.: *Schrony obrony cywilnej w budynkach użyteczności publicznej*. XLIX Konferencja Naukowa KIL i WPAN i KN PZITB „Krynica 2003”. Wyd. Oficyna Wyd. PW., Warszawa 2003.
2. Maliński W., Kwiatkowski P.: *Stan budownictwa ochronnego w Polsce*, XXV Międzynarodowa Konferencja Naukowo-Techniczna „EKOMILITARIS-2011”, Wyd. WAT, Warszawa 2011.
3. Sobiech M., Wasilczuk J.: *Kierunki rozwoju budownictwa schronowego*. I Krajowa Konferencja Naukowo-Techniczna pt.: *Problemy badawcze i techniczne związane z projektowaniem, wykonawstwem i eksploatacją budowli obronnych i ochronnych*. Wyd. WAT, Warszawa, 1996.
4. Szafrąński M.: *Prawne problemy związane z budownictwem schronowym Obrony Cywilnej*, XXIV Krajowa Konferencja Naukowo-Techniczna „EKOMILITARIS – 2010”, Wyd. WAT, Warszawa 2010.
5. Szafrąński M.: *Propozycje zasad utrzymania i finansowania budowli schronowych Obrony Cywilnej*, XXVI Krajowa Konferencja Naukowo-Techniczna „EKOMILITARIS – 2012”, Wyd. WAT, Warszawa 2012.

6. Szcześniak Z.: *Budowle schronowe obrony cywilnej w Polsce stan dzisiejszy i kierunki rozwoju*. XXV Międzynarodowa Konferencja Naukowo-Techniczna „EKOMILITARIS – 2011”, Wyd. WAT, Warszawa 2011.
7. Szcześniak Z.: *Kształtowanie schronów podstawowej odporności dla zadań ochrony ludności i obrony cywilnej*, Wyd. WAT, Warszawa 2015.
8. Szcześniak Z.: *Zasady kształtowania układów funkcjonalnych, ustrojów nośnych oraz warstw ochronnych schronów i ukryć*, XXVI Międzynarodowa Konferencja Naukowo-Techniczna „EKOMILITARIS – 2012”, wyd. WAT, Warszawa 2012.

ABSTRACT

Shelters in Poland – Lack of Locations and New Buildings

Shelters are commonly considered the most effective protection means against weapons of mass destruction and conventional destruction weapons during war. They have also a role to play during peace, by providing protection against extreme weather conditions. However, it was only after the outbreak of the war in Ukraine when the issue of shelters and places to hide returned, which had been forgotten over the past years. Therefore, the Supreme Audit Office examined the situation of shelter construction in Poland. The audit comprised the Ministry of the Interior and Administration, the Main Headquarters of the State Fire Brigade, 16 regional offices, 16 local level offices, and 32 municipal offices. NIK made a negative assessment on the activities of the audited entities as for establishing appropriate conditions for development of shelter buildings and for ensuring an appropriate number of shelters for inhabitants in case of danger. The shelter resources in Poland are insufficient, there are no real bunkers available, nor legal provisions to regulate the area.

Krzysztof Kopeć, economic advisor, Regional Branch of NIK in Kielce

Key words: bunker, hiding, shelter, ad hoc shelters, civil defence, protection of inhabitants



Przeciwdziałanie degradacji środowiska

Zanieczyszczenia komunikacyjne w miastach

DARIUSZ JANKOWSKI

Spaliny samochodowe są drugą w kolejności, po emisji pochodzącej z domowych pieców grzewczych i lokalnych kotłowni węglowych, przyczyną złej jakości powietrza w Polsce. Do najgroźniejszych dla zdrowia składników spalin należą tlenki azotu (NO_x), które są emitowane tuż nad ziemią. Nadmierne narażenie na ich wysokie stężenia może powodować m.in.: nasilenie chorób układu oddechowego (zwłaszcza astmy), udar, cukrzycę, a nawet prowadzić do przedwczesnych zgonów. Wyniki przeprowadzonej w 2023 r. kontroli NIK wykazały, że działania miast na rzecz ograniczenia zanieczyszczeń komunikacyjnych nie są wystarczająco skuteczne i wymagają zintensyfikowania.

Wprowadzenie

Prawo do czystego, zdrowego i zrównoważonego środowiska znalazło się w katalogu praw człowieka na mocy rezolucji przyjętej 28 lipca 2022 r. przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych. Konieczność ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami wynika także z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz stanowi istotny element europejskiej polityki ochrony środowiska.

Emisja zanieczyszczeń ze źródeł transportowych (emisja liniowa) jest drugą w kolejności, po tzw. niskiej emisji, przyczyną złej jakości powietrza, szczególnie w dużych miastach Polski. Zanieczyszczenia

powstające w wyniku spalania paliw są bardziej szkodliwe niż te pochodzące z przemysłu, ponieważ rozprzestrzeniają się blisko ludzi i to w dużych stężeniach. W 2012 r. Międzynarodowa Agencja Badań nad Rakiem (IARC) uznała, że spaliny pochodzące z silników diesla¹ są rakotwórcze. Substancjami szkodliwymi powstającymi ze spalania paliw w silnikach pojazdów są cząstki stałe (PM_{10} i $\text{PM}_{2,5}$), tlenek węgla, węglowodory i ich pochodne (HC), dwutlenek siarki oraz węglowodory niemetalowe, ale główną substancją szkodliwą dla ludzi są różnego rodzaju tlenki azotu (NO_x). W 2021 r. Światowa Organizacja Zdrowia (dalej WHO, Organizacja) wydała

¹ Raport z panelu ekspertów WHO z 12.6.2012.

nowe zalecenia wskazujące, że poziomy stężeń dwutlenku azotu w powietrzu nie mogą przekraczać $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$, tj. powinny być czterokrotnie niższe niż przyjęte w dotychczas obowiązujących normach. W związku z publikacją tych zaleceń, w Unii Europejskiej rozpoczęto pracę nad nowelizacją Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (Dyrektywa CAFE). W nowelizacji zakłada się ograniczenie dopuszczalnych stężeń dwutlenku azotu (NO_2) o połowę w stosunku do stanu obecnego. Nadmierne stężenia wszystkich tlenków azotu, w tym dwutlenków azotu, przyczyniają się m.in. do występowania udarów, cukrzycy oraz przede wszystkim nasilenia chorób układu oddechowego. Jak szacuje Europejska Agencja Środowiskowa (EEA) skutek nadmiernego zanieczyszczenia powietrza dwutlenkiem azotu w Polsce corocznie przedwcześnie umiera około 3400 osób, co przekłada się na 101 utraconych lat życia na 100 000 mieszkańców².

Emisja komunikacyjna jest wprost związana z nieustannie zwiększającą się liczbą pojazdów poruszających się po drogach oraz poziomem emitowanych przez nie zanieczyszczeń. W ostatnich latach do Polski sprowadzono ponad 800 tys. samochodów rocznie, a średnia ich wieku

wynosiła ponad 12 lat. Z danych opublikowanych przez Instytut SAMAR wynika, że tylko w styczniu 2024 r. do Polski sprowadzono 66 006 samochodów osobowych, tj. aż o 44,3% więcej niż w styczniu 2023 roku³.

Założenia kontroli

Najwyższa Izba Kontroli w ciągu ostatnich lat kilkakrotnie zajmowała się tematyką zanieczyszczeń powietrza. W latach 2014–2017 przeprowadzono kontrole dotyczące ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami⁴. Wskazywały one, że chociaż głównym problemem złej jakości powietrza w Polsce jest tzw. niska emisja, to już wtedy zwrócono uwagę na problem emisji zanieczyszczeń pochodzących ze źródeł transportowych, tj. emisji liniowej. Dodatkowo, w latach 2018–2019 przeprowadzono kontrole związane z zanieczyszczeniami komunikacyjnymi, dotyczące m.in. eliminowania z ruchu pojazdów nadmiernie emitujących substancje szkodliwe⁵. Jednakże dopiero w kontroli⁶, obejmującej lata 2018–2023, kompleksowo poruszono temat zanieczyszczeń komunikacyjnych w miastach. Jej głównym celem było dokonanie oceny zarówno prawidłowości, jak i skuteczności działań miast w ograniczaniu tych zanieczyszczeń. Kontrola koncentrowała się wokół trzech obszarów,

² Szacunki EEA za 2020 r. <<https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2022/health-impacts-of-air-pollution>> (mapa 2), dostęp 16.7.2024.

³ <<https://www.auto-swiat.pl/wiadomosci/aktualnosci/tylko-uzywanych-aut-trafilo-do-polski-od-poczatku-roku-koniec-kryzysu/g2gsdq1>>

⁴ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami*, P/14/086 oraz P/17/078.

⁵ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Eliminowanie z ruchu drogowego pojazdów nadmiernie emitujących substancje szkodliwe*, P/19/031.

⁶ Artykuł został opracowany na podstawie Informacji o wynikach kontroli NIK: *Działania na rzecz ograniczenia zanieczyszczeń komunikacyjnych w miastach*, P/23/064.



przez które miasta mogą, w ocenie Izby, w największy sposób wpłynąć na ograniczenia emisji liniowej.

W ramach badań sprawdzano jakie działania podejmowały władze miast w celu realizacji zadań edukacyjnych i szeroko pojętej polityki kształtowania zachowania komunikacyjnego, tworzenia odpowiednich warunków ruchu i zapewnienia atrakcyjnej oraz niskoemisyjnej komunikacji publicznej, a także eliminowania pojazdów nadmiernie emitujących zanieczyszczenia.

Kontrolą objęto siedem miast o najwyższych notowanych stężeniach NO₂ w województwach: mazowieckim, małopolskim, dolnośląskim i śląskim, tj.: Warszawę, Kraków, Tarnów, Wrocław, Legnicę oraz Bielsko-Białą i Częstochowę.

Główne ustalenia

Kontrola wykazała, że w każdym z tych miast dostrzegano problem zanieczyszczeń komunikacyjnych, ale brano pod uwagę przede wszystkim obowiązujące normy stężeń dwutlenku azotu. W żadnym z nich nie przyjęto celu wskazującego na konieczność ograniczenia zanieczyszczenia tą substancją do poziomów zalecanych przez WHO, mimo że w Warszawie, Krakowie i Wrocławiu poziomy zalecane przez Organizację były przekroczone ponad czterokrotnie, a w pozostałych około dwu- i trzykrotnie.

Ogółem przekroczenia średniorocznych stężeń rekomendowanych przez WHO występują na terenie całej Polski. Spośród 138 stacji mierzących stężenia NO₂, aż w 105 (76,1%) współczynniki te były wyższe niż zaleca WHO. Z kolei, porównując zakładane w nowelizacji

dyrektywy CAFE dopuszczalne poziomy dwutlenku azotu w powietrzu do stężeń odnotowanych w 2022 r., można stwierdzić, że 16 miast w Polsce będzie zmuszonych do znacznego zintensyfikowania działań na rzecz ograniczenia degradacji środowiska. Jak wskazano w Informacji o wynikach kontroli, przekroczenia projektowanych poziomów odnotowano w 22 stacjach pomiarowych (15,9% stacji mierzących NO₂) mieszczących się w: Warszawie, Krakowie, Katowicach, Wrocławiu, Częstochowie, Kielcach, Rzeszowie, Tarnowie, Łodzi, Poznaniu, Bielsku-Białej, Bydgoszczy, Jastrzębiu-Zdroju, Włocławku, Nowym Sączu i Rybniku.

Sam wpływ transportu na wysokie stężenia NO₂ w kontrolowanych miastach był zróżnicowany. Najmniejszy odnotowano w Tarnowie i Legnicy, gdzie jedynie odpowiednio 4,4% i 13,6% emisji tych substancji pochodziło z transportu. W przypadku Tarnowa zdecydowanie największym źródłem zanieczyszczeń tlenkami azotu była emisja punktowa, pochodząca z przemysłu, stanowiąca od 91,5% do 94,4% ogólnej wielkości emisji tych tlenków. Tak duży udział emisji punktowej w Tarnowie wynikał z lokalizacji na jego terenie jednego z największych zakładów chemicznych w Polsce, emitującego znaczne ilości tlenków azotu. Największy wpływ emisji liniowej na zanieczyszczenie powietrza dwutlenkiem azotu odnotowano w 2022 r. w Bielsku-Białej (35,9%), Krakowie (34%), Wrocławiu (33,9%) i w Warszawie (32,2%). W związku z tym wszystkie kontrolowane miasta starały się promować korzystanie z komunikacji zbiorowej, rowerów oraz środków transportu zeroemisyjnego. Działania na rzecz ograniczenia

ruchu samochodowego okazały się w dużej mierze nieskuteczne. Liczba osób podróżujących komunikacją publiczną spadała w pięciu z siedmiu kontrolowanych miast. Jedynie w Warszawie i Bielsku-Białej odnotowano odwrotny trend. Jednocześnie to właśnie warszawską komunikację miejską najlepiej ocenili respondenci w ramach przeprowadzonej przez NIK ankiety skierowanej do mieszkańców badanych miast i odwiedzających je osób. Komunikacja publiczna w Warszawie została najwyższej oceniona w kluczowych, zdaniem Izby, kategoriach dla oceny atrakcyjności komunikacji publicznej, tj. pod względem dostępności (69,9% ankietowanych oceniających dobrze lub bardzo dobrze), kosztu (61,7%) oraz częstotliwości kursowania (59,1%). Świadczy to, iż atrakcyjna oferta komunikacji publicznej może przyciągnąć nowych pasażerów i wpłynąć na ograniczenie korzystania z samochodów. Plany zrównoważonego rozwoju transportu publicznego (dalej plany transportowe), które powinny stanowić podstawę planowania rozbudowy i organizacji zarówno komunikacji publicznej, jak i ogólnie ruchu w mieście, nie były aktualizowane na bieżąco w Warszawie, Krakowie, Bielsku-Białej, Legnicy i Tarnowie. Plany transportowe w tych miastach nie zostały dostosowane do wymagań ustawy z 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych⁷, a ponadto w Krakowie i Tarnowie były to dokumenty pochodzące sprzed lat i zdezaktualizowały się główne założenia będące podstawą

ich opracowania. W Krakowie wciąż obowiązywał plan przyjęty w 2013 r., pomimo że znaczącym zmianom uległ kształt i rodzaj sieci infrastruktury drogowej, sieci komunikacji zbiorowej, urbanistyka miasta, czy też udział korzystających z poszczególnych środków transportu. Sam plan transportowy był przygotowany m.in. na podstawie badań pochodzących z 2010 r. wskazujących, że udział podróży komunikacją zbiorową w Krakowie wynosił około 50% i zakładano, że dzięki jego wdrożeniu wskaźnik ten wzrośnie przynajmniej do poziomu 60%. Tymczasem na przestrzeni 10 lat obowiązywania tego planu udział osób przemieszczających się komunikacją publiczną w Krakowie systematycznie spadał a wykorzystanie samochodów osobowych wzrastało, pomimo wprowadzenia ograniczeń w indywidualnym ruchu tych pojazdów. W ocenie NIK atrakcyjność komunikacji zbiorowej i zachęty do korzystania z niej okazały się niewystarczające, zarówno do zmiany przyzwyczajzeń komunikacyjnych kierowców samochodów, jak też do utrzymania dotychczasowego poziomu udziału podróży komunikacją zbiorową w Krakowie na poziomie z 2010 r. Według ostatnich wyników weryfikacji kompleksowego badania ruchu w Krakowie przeprowadzonej w 2018 r. udział podróży komunikacją publiczną wyniósł 29,7% – spadek o 6,6 punktów procentowych (p.p.) w stosunku do wyników badań z 2013 r. Tendencję taką potwierdzają także wyniki badań prowadzonych na zlecenie Krakowskiego Holdingu

⁷ Dz.U. z 2023 poz. 875, ze zm.



Komunalnego S.A.⁸ wskazujące, że udział podróży z wykorzystaniem usług komunikacji miejskiej w latach 2016–2022 spadł o 15 p.p. – z poziomu 51% w 2016 r. do poziomu 36% w 2022 r.

Wszystkie kontrolowane miasta podejmowały działania zaradcze, które pośrednio lub bezpośrednio miały przyczynić się do ograniczenia emisji liniowej. Między innymi przez prowadzenie inwestycji infrastrukturalnych, których głównym celem nie było wprowadzenie ograniczenia zanieczyszczeń komunikacyjnych, ale przyczyniających się do ograniczenia emisji liniowej. Inwestycje w parkingi przesiadkowe (Park&Ride) czy rozbudowa komunikacji publicznej umożliwiające m.in. pozostawianie na obrzeżach miast indywidualnych pojazdów i odbywanie dalszej podróży środkami komunikacji miejskiej. Tym samym przyczyniają się do ograniczenia ruchu i w efekcie także emisji liniowej. Kontrolowane miasta budowały nowe linie tramwajowe oraz parkingi Park&Ride. Warszawa uruchomiła nową linię metra, wybudowano również linię tramwajową na Tarchomin oraz oddano do użytku trzy parkingi Park&Ride o łącznej liczbie 530 miejsc. Ogółem w stolicy działa 17 tego typu parkingów, mogących pomieścić 4693 samochody. Z kolei we Wrocławiu szczególną uwagę poświęcono budowie parkingów Park&Ride i od 2017 r. wybudowano ich 19 o liczbie 1140 miejsc. Obecnie miasto posiada 27 takich parkingów mogących pomieścić 2566 samochodów. Pozostałe miasta znacznie odstawały

od tych dwóch pod względem ilości i pojemności P&R. O ile jeszcze Tarnów, Częstochowa, Bielsko-Biała i Legnica są miastami znacznie mniejszymi od Warszawy i Wrocławia, które w mniejszym stopniu przyciągają ruch z ich obszarów funkcjonalnych, o tyle należy zwrócić uwagę, że w Krakowie do końca 2023 r. było czynnych tylko sześć takich parkingów z liczbą 873 miejsc. Dopiero na początku 2024 r. otworzono w Krakowie duży Park&Ride przy pętli tramwajowej na Górcie Narodowej, na 465 miejsc.

Ponadto miasta wprowadzały strefy ograniczonej prędkości, tzw. strefy tempo 30, które zaliczają się do metod uspokojenia ruchu i są stosowane przede wszystkim w miejscach szczególnie niebezpiecznych dla pieszych. Obowiązują w nich ograniczenia prędkości do 30 km/godz., które dodatkowo są wymuszone trwałymi elementami umieszczanymi bezpośrednio na drodze. Z doświadczeń innych krajów europejskich wynika, że wprowadzanie stref tempo 30 przyczynia się do ograniczenia emisji liniowej. W austriackim Grazu, który w 1992 r. jako pierwsze miasto w Europie wprowadził niemalże na całym swoim obszarze (z wyjątkiem głównych ulic oraz ważnych tras komunikacji miejskiej) taką strefę, emisja tlenków azotu na terenach zabudowanych spadła aż o 24%⁹. Jednocześnie przyczyniło się to do poprawy płynności ruchu i po wdrożeniu limitu prędkości wraz z działaniami towarzyszącymi, przeciętny 15 minutowy przejazd samochodem uległ wydłużeniu

⁸ Usługi komunalne w opiniach i budżetach mieszkańców Krakowa – podsumowanie wyników 2022.

⁹ <<https://menadzerfloty.pl/bezpieczenstwo/rosnie-popularnosc-stref-tempo-30-miastach>>.

zaledwie o minutę, tj. o 6,7%. Spośród kontrolowanych miast takie strefy były najczęściej wprowadzane w Częstochowie, Wrocławiu i Legnicy, gdzie stanowiły odpowiednio 34% długości dróg w mieście (222,6 km dróg objętych strefami tempo 30), 33,4% (527,1 km) oraz ok. 33% (91,1 km). Rzadziej strefy takie były wprowadzane w Bielsku-Białej (18%, 98 km), Tarnowie (13,1%, 55,9 km) i w Warszawie (9,6%, 250 km). Co warte odnotowania, władze Krakowa nie wiedziały na jakiej długości ulic wprowadzono strefy tempo 30, ale szacowały, że objęta nimi jest ok. 1/3 terenu miasta.

W celu ograniczenia emisji liniowej kontrolowane miasta promowały korzystanie z rowerów oraz rozbudowywały sieć dróg dla jednośladów. W latach 2018–2022 najwięcej ścieżek rowerowych przybyło w Warszawie, tj. 140,9 km (wzrost o 23,7% łącznej długości dróg dla rowerów w tym mieście). Drugi pod tym względem był Wrocław, gdzie w omawianym okresie wydłużono sieć takich dróg o 78 km (wzrost o 24,8%). W pozostałych kontrolowanych miastach przyrost ścieżek rowerowych był znacznie mniejszy i nie przekraczał 20 km. Najdłuższe sieci dróg dla rowerów odnotowano w Warszawie – wynosiły na koniec 2022 r. 735 km i były niemal dwukrotnie dłuższe niż we Wrocławiu (393 km) oraz ponad czterokrotnie niż w Krakowie (178 km). Powyższe miasta miały więc najdłuższe sieci dróg dla rowerów, na bieżąco monitorowały też ich ruch i każde z nich odnotowało wówczas wzrost liczby rowerzystów. Sam udział osób przemieszczających się rowerem w liczbie podróży po tych miastach pozostawał jednak

na niskim poziomie i wynosił 7% w Krakowie (badania ruchu z 2022 r.) oraz 2% w Warszawie (badania ruchu z 2022 r.). We Wrocławiu ostatnie badania ruchu pochodziły z lat 2017–2018, wobec czego nie można stwierdzić, czy i w jakim stopniu wzrost ruchu rowerowego wpłynął na zmianę udziału tego środka transportu w podróżach po mieście. Należy jednak pamiętać, że ruch rowerowy w dalszym ciągu w Polsce jest w dużej mierze zależny od pory roku i warunków atmosferycznych. Przykładowo, w Krakowie największy średniobodowy ruch w 2022 r. odnotowano w czerwcu, a najmniejszy w styczniu i grudniu, przy czym różnice były bardzo istotne. Na punktach pomiarowych przy ul. Mogiłskiej, Kotlarskiej i Kopernika ruch rowerowy w okresie zimowym (styczeń i grudzień) był niemal sześciokrotnie niższy niż w czerwcu.

Chociaż miasta prowadziły działania edukacyjne i promocyjne zachęcające do ograniczenia wykorzystania samochodów osobowych na rzecz komunikacji publicznej lub rowerów oraz niejednokrotnie wprowadzały ograniczenia w indywidualnym ruchu samochodowym, to swoją działalnością nie dawały dobrego przykładu w tym zakresie. Zauważalnie rosła liczba pojazdów wykorzystywanych przez wszystkie kontrolowane miasta, ich jednostki organizacyjne i spółki miejskie. Najwięcej pojazdów było wykorzystywanych przez te podmioty w Warszawie (4156), gdzie w latach 2018–2022 odnotowano wzrost liczby pojazdów o 382 szt. (wzrost o 10,1%). W Krakowie w tym czasie przybyło 110 i na koniec 2022 r. wykorzystywano ich 1117 (wzrost o 10,9%). Pozostałe miasta użytkowały znacznie

mniej pojazdów, ale liczby te także wzrosły. Na koniec 2022 r. Urząd Miasta Wrocławia, jego jednostki i spółki miejskie korzystały z 502 pojazdów (wzrost w stosunku do 2018 r. o 45 szt., tj. 9,8%). Największy procentowy wzrost wykorzystywanych pojazdów odnotowano w Legnicy (wzrost o 31 pojazdów, tj. o 16%), a najniższy w Bielsku Białej, gdzie przybyło jedynie 8 (wzrost o 2,6%). Jednak w przypadku Bielska-Białej kontrole stanu technicznego dwóch z pięciu pojazdów należących do jednostek miejskich poddanych takiemu badaniu wykazały, że nie spełniały one wymagań dotyczących norm emisji spalin. Były to badania przeprowadzone na zlecenie NIK i zostały wykonane w każdym z kontrolowanych miast, jedynie w Bielsku-Białej wykazały nieprawidłowości.

Wszystkie badane miasta były jednocześnie miastami na prawach powiatu, wobec czego do ich zadań należało sprawowanie nadzoru nad stacjami kontroli pojazdów, niestety tylko Kraków przeprowadzał ich kontrole terminowo (licząc od 2020 r.), tj. co najmniej raz w roku. W pozostałych termin był przekraczany nawet o 252 dni (w przypadku kontroli przeprowadzonej przez Częstochowę). W ramach sprawowanego nadzoru nad stacjami kontroli pojazdów wyróżniono dobrą praktykę stosowaną przez Kraków, który już w 2014 r. zalecił diagnostom dochowanie szczególnej staranności przy badaniu emisji spalin oraz wpisywanie wyników pomiarów z badania w zaświadczeniach

o przeprowadzonym badaniu technicznym. Takie działanie miało charakter prewencyjny, a jego celem było zwrócenie uwagi na problem zanieczyszczenia powietrza.

Kraków był także jedynym miastem, które nawiązało z Policją współpracę dotyczącą kontroli emisji spalin. W latach 2015–2018 prowadzono wspólnie kontrole pojazdów opuszczających stacje diagnostyczne. Ponadto miasto użyczyło Policji trzy mobilne analizatory spalin samochodowych, z których korzystano w kontrolach pojazdów prowadzonych w ruchu ulicznym na terenie Krakowa. W latach 2018–2022 funkcjonariusze Policji przeprowadzili na terenie Krakowa 19 616 takich kontroli, podczas gdy w drugim w kolejności mieście pod względem liczby przeprowadzonych przez Policję badań emisji spalin pojazdów, tj. w Warszawie, było ich tylko 1116. W Bielsku-Białej, Częstochowie i Legnicy takie kontrole w ogóle nie były prowadzone. W ich wyniku w Krakowie stwierdzono nieprawidłowości dotyczące emisji spalin w przypadku 1072 pojazdów (ok. 5,5% zbadanych), przy czym najwięcej takich pojazdów wykryto do 2019 r. Później nastąpił istotny spadek pojazdów, które nie spełniały wymagań technicznych dotyczących emisji spalin.

Strefy czystego transportu (SCT)

Zgodnie z art. 39 ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych¹⁰, w celu ograniczenia negatywnego oddziaływania emisji zanieczyszczeń z transportu

¹⁰ Dz.U. z 2023 r. poz. 875, ze zm.

na zdrowie ludzi i środowisko na terenie gminy można ustanowić strefę czystego transportu obejmującą drogi, których zarządcą jest gmina. Takie rozwiązania są stosowane w innych krajach europejskich z różnym powodzeniem. Pierwsze strefy wprowadzono w Szwecji w 1996 roku¹¹. Od tego czasu na terenie Europy powstało ich 318. Najwięcej ustanowiono we Włoszech (172) i w Niemczech (78), tj. w krajach o największych negatywnych skutkach zdrowotnych zanieczyszczeń komunikacyjnych w UE. Zgodnie z szacunkami EEA w 2022 r. we Włoszech przedwcześnie umarło, ze względu na nadmierne zanieczyszczenie powietrza dwutlenkiem azotu, 11 200 osób, a w Niemczech 10 000 osób¹². Dotyczy to najbardziej uprzemysłowionych części, tj. północnych Włoch oraz terenów Zagłębia Ruhry. Ponad 80% wszystkich stref czystego transportu wprowadzono na terenie tych dwóch krajów. Jednakże ograniczenia wjazdu wprowadzane przez SCT istotnie się różnią i występują niemalże we wszystkich aspektach związanych z SCT, tj. dotyczą przede wszystkim zakresu wprowadzanych ograniczeń, ale także okresu obowiązywania i obszaru nimi objętego. Ponadto występują SCT, do których mogą wjeżdżać samochody niespełniające określonych wymagań, po uiszczeniu odpowiedniej opłaty. Spotykane są ograniczenia wjazdu obejmujące tylko samochody ciężarowe i/lub autobusy, a także strefy obejmujące restrykcjami wszystkie

pojazdy. W Europie strefami mogą być obejmowane całe miasta (takie przypadki należą do mniejszości) lub tylko ich fragmenty. Stosowane są także rozwiązania, gdzie na terenie jednego miasta jest kilka SCT, choć różniących się wprowadzonymi ograniczeniami, przy czym zasadą jest, że im bliżej centrum, tym są one bardziej rygorystyczne. Część SCT, zwłaszcza we Włoszech, nie obowiązuje przez 24 godziny i siedem dni w tygodniu, a tylko w określonych godzinach i/lub dniach (np. od poniedziałku do piątku w godzinach szczytu) lub w okresie zimowym. Chociaż ich liczba stale rośnie i zostają one wprowadzane w coraz to nowych lokalizacjach, to jednak w ostatnich latach występowały także przypadki łagodzenia zasad wjazdu do poszczególnych SCT. W Berlinie latem 2022 r. zliberalizowano zasady wjazdu dla samochodów z silnikiem diesla i zniesiono zakaz wjazdu do strefy dla pojazdów z zapłonem samoczynnym, niespełniających normy Euro 6, umożliwiając wjazd samochodom z silnikiem diesla spełniającym normę Euro 4. Opublikowane badania wskazują, że wpływ wprowadzonych do tej pory SCT na zahamowanie stężeń NO₂ w powietrzu wydaje się ograniczony. Dostępne są publikacje wskazujące na kilku- lub kilkunastoprocentowe zmniejszenie tych stężeń. Pojawiające się wyniki badań w różnym stopniu szacują stopień poprawy jakości powietrza ze względu na wprowadzenie SCT i to nawet w odniesieniu do tych samych

¹¹ W Sztokholmie, Göteborgu i Malmö.

¹² <<https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2022/health-impacts-of-air-pollution>>.

badanych stref. Badania przeprowadzone w odniesieniu do londyńskiej ULEZ (Ultra Low Emission Zone – strefa niskiej emisji spalin), które zostały opublikowane w 2021 r. sugerowały, że wskutek jej ustanowienia zmniejszono stężenia NO_2 o mniej niż 3%¹³. Natomiast opublikowane w 2022 r. wskazywały na redukcję NO_2 o około 12%¹⁴. Zdecydowanie bardziej optymistyczne wyniki przedstawiły władze Londynu. Z opublikowanego w 2023 r. przez burmistrza raportu wynikało, że w okresie 2017–2022 udało się zmniejszyć średnie stężenia NO_2 na komunikacyjnych stacjach pomiarowych od 37% do 56%. Jednocześnie wskazano, że taka redukcja stężeń NO_2 nie wynikała jedynie z wprowadzenia ULEZ, ale z podjęcia wielu działań na rzecz ograniczenia emisji liniowej w mieście, której ULEZ była jednym z elementów¹⁵. Z kolei badania podjęte na terenie 17 miast w Niemczech wykazały, że wprowadzenie SCT na ich terenie w niewielkim stopniu przyczyniło się do ograniczenia stężeń NO_2 , tj. o ok. 4%. Autorzy badań zwrócili uwagę, że ten wpływ jest szczególnie mały uwzględniając koszty wdrożenia i egzekwowania wymagań przy realizowaniu

SCT¹⁶. Ponadto opublikowany w lutym 2020 r. raport¹⁷ wskazuje, że pomimo utworzenia SCT w wielu europejskich miastach wciąż nie osiągnęły one akceptowalnych stężeń cząstek stałych i NO_2 . Autorzy raportu podnoszą także, że wiele badań dowodzi, iż wprowadzenie SCT nie wpłynęło istotnie na ograniczenie emisji liniowej. Zauważają, że SCT nie jest narzędziem, które samodzielnie pozwoli na istotną poprawę jakości powietrza i dla uzyskania najlepszych efektów należy kompleksowo analizować system transportowy w miastach. Przeprowadzone analizy na potrzeby wdrożenia SCT w Krakowie także wskazywały, że w najkorzystniejszym wariantcie może to pozwolić na ograniczenie emisji NO_2 z transportu o około 10%.

Podobnie doświadczenia z okresu epidemii COVID-19 wskazują, że problem nadmiernych stężeń NO_2 w powietrzu jest bardziej złożony i same ograniczenia w ruchu pojazdów nie są wystarczające dla ich obniżenia w zadowalającym stopniu. Wpływ transportu na poziom zanieczyszczenia powietrza NO_2 można było zaobserwować na podstawie spadku ich poziomu podczas bezprecedensowych ograniczeń

¹³ L. Ma, D. J. Graham i M.E.J. Stettler: *Has the ultra low emission zone in London improved air quality?*, "Environmental Research Letters" nr 12/2021, DOI:10.1088/1748-9326/ac30c1.

¹⁴ H. Hajmohammadi, B. Heydecker: *Evaluation of air quality effects of the London ultra-low emission zone by state-space modelling*, "Atmospheric Pollution Research" nr 8/2022, DOI:10.1016/j.apr.2022.101514.

¹⁵ <<https://www.london.gov.uk/sites/default/files/2023-02/Inner%20London%20ULEZ%20One%20Year%20Report%20-%20final.pdf>>, dostęp 28.5.2024.

¹⁶ P. Morfeld, D. A. Groneberg, M. F. Spallek: *Effectiveness of Low Emission Zones: Large Scale Analysis of Changes in Environmental NO_2 , NO and NO_x Concentrations in 17 German Cities*, „PLOS ONE” nr 8/2014, DOI:10.1371/journal.pone.0102999.

¹⁷ D. Ku, M. Bencekri, J. Kim, S. Lee: *Review of European Low Emission Zone Policy*, "Chemical Engineering Transactions" vol. 78/2020, s. 78, 241-246, DOI:10.3303/CET2078041; D. Yanocha, Y. Kim, J. Mason: *The Opportunity of Low Emission Zones: A Taming Traffic Deep Dive Report*, Institute For Transportation & Development Policy, luty 2023.

w ruchu drogowym w związku z epidemią. W marcu i kwietniu 2020 r. stężenie dwutlenku azotu na tych stacjach pomiarowych, na których notowane są najwyższe przekroczenia, spadły o 35,7% (Warszawa, al. Niepodległości), 20,8% (Kraków, al. Krasickiego) i 11,9% (Wrocław, al. Wiśniowa) w porównaniu z marcem i kwietniem 2019 r. Należy zwrócić uwagę, że pomimo tak istotnych spadków stężeń w Krakowie wciąż przekraczały one dopuszczalne poziomy, a w Warszawie i Wrocławiu znacznie naruszały projektowane dopuszczalne poziomy określone w nowelizacji dyrektywy CAFE oraz poziomy zalecane przez WHO.

W Polsce możliwość utworzenia SCT wprowadzono ustawą o elektromobilności i paliwach alternatywnych z 2018 r. Tym samym, jak wskazano w Informacji o wynikach kontroli, „pierwsze SCT w Polsce powstają wiele lat po ustanowieniu pierwszych SCT w Europie i dzięki temu miasta decydujące się na ich wprowadzenie mogą czerpać z doświadczeń setek innych miast europejskich”¹⁸. Jak zauważył Maciej Mazur, dyrektor zarządzający Polskiego Stowarzyszenia Paliw Alternatywnych (PSPA), wiceprezydent AVERE (The European Association for Electromobility), zalecenia dotyczące wprowadzenia SCT wskazują, że „w pierwszym etapie należy wyłączyć

w tych obszarach ruch najbardziej emisyjnych samochodów, zaś w kolejnych – stopniowo zaostrzać obowiązujące regulacje obejmując ograniczeniami kolejne grupy pojazdów”¹⁹. Ponadto „do wprowadzania SCT należy odpowiednio przygotować zarówno mieszkańców, jak i pozostałych interesariuszy, aby uzyskać ich akceptację. Dokładnie w taki sposób wdrażano ponad 260 obszarów niskoemisyjnych, które funkcjonują już nie tylko w państwach Europy Zachodniej, ale również regionu CEE”²⁰. Podobnego zdania jest dr hab. inż. Anna Kowalska-Pyzalska, która stwierdziła, że kluczowe znaczenie dla sukcesu w wprowadzenia SCT ma ich społeczna akceptacja. Badaczka zwraca uwagę, że SCT są często innowacyjnymi, ale też kosztownymi rozwiązaniami i ich tworzenie może zakończyć się niepowodzeniem, jeżeli nie zostanie ono połączone z kampaniami promującymi zmianę zachowania komunikacyjnego i wzrostem świadomości mieszkańców. Zwróciła uwagę, że brak społecznej akceptacji oraz rządowego wsparcia spowodował, że SCT nie zostały wprowadzone w wielu miastach²¹. Brak pozytywnego wpływu stref na poprawę jakości powietrza wynika także z niepożądanego zachowania kierowców samochodów, którzy decydują się często na korzystanie z objazdów

¹⁸ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Działania na rzecz...*, op.cit., s. 17.

¹⁹ M. Mazur, dyrektor zarządzający Polskiego Stowarzyszenia Paliw Alternatywnych (PSPA), wiceprezydent AVERE (The European Association for Electromobility), <<https://wspolnota.org.pl/news/wiemy-jak-wprowadzac-strefy-czystego-transportu>>, dostęp 14.3.2023.

²⁰ Ibidem, CEE – Europa Środkowo-Wschodnia.

²¹ A. Kowalska-Pyzalska: *Perspectives of development of low emission zones in Poland: A short review*, „Front. Energy Res.” vol. 10/2022, DOI:10.3389/fenrg.2022.898391.

i poruszanie się wokół obszaru obowiązującego SCT²². Jej zdaniem potwierdza to, że skuteczność SCT jest ściśle związana z odbiorem społecznym strefy i wpływem na decyzje oraz zachowania komunikacyjne mieszkańców²³. Ustalenia kontroli NIK wskazują, że doświadczenia innych krajów i istotność akceptacji mieszkańców dla wprowadzenia SCT mają pełne odzwierciedlenie w polskich warunkach. Pierwszym miastem w Polsce, które utworzyło strefę był Kraków. W 2018 r. podjęto uchwałę w sprawie ustanowienia strefy czystego transportu na terenie Kazimierza (SCT Kazimierz). Zaczęła ona obowiązywać od 5 stycznia 2019 r., ale na skutek wniosków mieszkańców oraz nacisków przedsiębiorców zasady wjazdu do SCT Kazimierz zostały tak zliberalizowane, że strefa praktycznie przestała funkcjonować już po trzech miesiącach. Ostatecznie została całkowicie zlikwidowana 22 września 2019 r. Ten przykład jaskrawo pokazuje, że bez społecznej akceptacji powołanie SCT jest zagrożone. Ponadto Kraków wprowadzając SCT Kazimierz nie wykorzystał możliwości jakie dało ustanowienie pierwszej SCT w Polsce. W szczególności nie przeanalizowano, czy i w jaki sposób SCT Kazimierz przyczyni się do poprawy jakości powietrza oraz nie sprawdzono tego na podstawie faktycznych pomiarów zanieczyszczeń

pochodzących z transportu. Miasto wykorzystało utworzenie SCT Kazimierz jedynie do zebrania doświadczeń o charakterze organizacyjnym i formalnym. Ustalenia kontroli NIK wskazują jednak, że pomimo tego popełniono poważne błędy podejmując w 2022 r. kolejną próbę ustanowienia SCT, tym razem już na obszarze całego miasta. Mając zamiar wprowadzenia SCT od 1 lipca 2024 r. nie określono dokładnych granic strefy ani sposobu organizacji ruchu. W wystąpieniu pokontrolnym z 5 września 2023 r. skierowanym do Prezydenta Miasta Krakowa kontrolerzy NIK wskazywali, że stwarza to ryzyko jej uchylenia przez sąd administracyjny i zachodzi konieczność nowelizacji uchwały szczegółowo ustanawiającej strefę, przez co zostaną wyeliminowane zawarte w uchwale błędy²⁴. Prezydent Miasta Krakowa nie zrealizował tego wniosku pokontrolnego i 11 stycznia 2024 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wydał wyrok uchylający uchwałę ustanawiającą SCT²⁵. Wyrok ten nie jest jednak prawomocny, ale władze miasta zdecydowały o przesunięciu terminu wprowadzenia SCT na 1 lipca 2025 r. Kontrolerzy NIK zwrócili także uwagę, że wyznaczenie granic strefy w sposób, w którym istniejąca i planowana sieć parkingów Park&Ride znajdzie się wewnątrz SCT, uniemożliwi wykorzystanie tych parkingów przez

²² V. Lurkin, J. Hambuckers, T. van Woensel: *Urban low emissions zones: A behavioral operations management perspective*, „Transportation Research Part A: Policy and Practice”, Vol. 144/2021, s. 222-240, DOI:10.1016/j.tra.2020.11.015.

²³ A. Kowalska-Pyzalska, op.cit.

²⁴ Wystąpienie pokontrolne do Prezydenta Miasta Krakowa z 5.9.2023, s. 38-40, 45.

²⁵ III SA/KR 484/23.

użytkowników pojazdów niespełniających kryterium wjazdu do SCT, co podważa samą istotę funkcjonowania systemu krakowskiego Park&Ride, którą jest przejście przez transport miejski podróży przyjeżdżających samochodami osobowymi spoza Krakowa²⁶.

Spośród pozostałych sześciu kontrolowanych miast prace nad wprowadzeniem SCT rozpoczęły także Warszawa i Wrocław. W stolicy prace dobiegły końca już po zakończeniu kontroli i SCT zaczęła obowiązywać od 1 lipca 2024 r. Kontrolerzy NIK przyjrzeni się także ograniczeniom wjazdu do stref, nad którymi prace były najbardziej zaawansowane (Warszawa i Kraków). Stwierdzili, że planowane rozwiązania dopuszczają do ruchu pojazdy pochodzące spoza UE, które nie przeszły procedury potwierdzającej spełnienie określonej normy Euro, jedynie na podstawie ich daty. Przy tak sformułowanych warunkach może dojść do sytuacji, że pojazdy, które nigdy nie były oferowane na unijnym rynku i nie spełniają norm Euro będą mogły poruszać się po strefach czystego transportu emitując znaczne ilości zanieczyszczeń, o ile tylko będą spełniały kryterium wieku.

Podsumowanie

Kontrola NIK wykazała, że chociaż miasta podejmują działania mające przyczynić się do ograniczenia emisji liniowej, to nie są one skuteczne. Były często rozproszone i opisane w różnych dokumentach strategicznych, które przyjmowano

na przestrzeni lat. Wprowadzano strefy ograniczonej prędkości tempo 30, inwestowano w drogi dla rowerów, w niskoemisyjną komunikację publiczną oraz budowano parkingi Park&Ride. Nie weryfikowano jednak w jakim stopniu podejmowane działania wpłynęły na jakość powietrza. W pięciu z siedmiu badanych miast plany transportowe były nieaktualne, chociaż powinny stanowić podstawę planowania rozbudowy oraz organizacji transportu publicznego i ruchu w mieście. NIK sformułowała następujące rekomendacje dla władz miast:

1. Zapewnienie spójnej polityki transportowej w mieście, uwzględniającej cele strategiczne związane z obniżeniem poziomu zanieczyszczeń liniowych.
2. Uwzględnianie docelowo zaleceń WHO dotyczących akceptowalnych poziomów zanieczyszczeń powietrza przy planowaniu działań, szczególnie długofalowych, związanych z ograniczeniem poziomów tych zanieczyszczeń.
3. Podejmowanie działań na rzecz zwiększenia atrakcyjności komunikacji publicznej, aby stanowiła realną alternatywę dla samochodów osobowych.
4. Zwiększenie nacisku na aktualność planów transportowych, które jako dokument obligatoryjny winny stanowić podstawę przedsięwzięcia szeroko zakrojonych działań w sferze ograniczenia zanieczyszczeń liniowych.
5. Zharmonizowanie zagadnień związanych z postępowaniem na rzecz

²⁶ Wystąpienie pokontrolne do Prezydenta Miasta Krakowa z 5.9.2023, s. 20-21, 45.

ograniczenia emisji liniowej, poruszanych w wielu dokumentach planistycznych.

6. Inicjowanie współpracy z Policją w celu wyeliminowania z ruchu ulicznego pojazdów niespełniających wymagań dotyczących emisji spalin.

7. W przypadku podjęcia decyzji o przygotowaniu do wprowadzenia SCT, podejmowanie szerokich konsultacji społecznych i wypracowanie rozwiązań uwzględniających społeczno-gospodarcze skutki objęcia strefą miasta lub jego części.

8. Ustalanie wymagań dla pojazdów warunkujących możliwość wjazdu do

SCT jedynie na podstawie emitowanych przez nie zanieczyszczeń (na podstawie norm Euro lub rzeczywistych pomiarów), niezależnie od ich roku produkcji lub daty pierwszej rejestracji w UE. Nie wyklucza to możliwości wprowadzania odrębnych wyłączeń podmiotowych.

DARIUSZ JANKOWSKI
główny specjalista k.p.,
Delegatura NIK w Krakowie

Słowa kluczowe: jakość powietrza, zanieczyszczenia komunikacyjne, tlenki azotu, emisja zanieczyszczeń

Bibliografia:

1. Hajmohammadi H., Heydecker B.: *Evaluation of air quality effects of the London ultra-low emission zone by state-space modelling*, „Atmospheric Pollution Research”, nr 8/2022.
2. Kowalska-Pyzalska A.: *Perspectives of development of low emission zones in Poland: A short review*, „Front. Energy Res.”, vol. 10/2022.
3. Ku D., Bencekri M., Kim J., Lee S.: *Review of European Low Emission Zone Policy*, „Chemical Engineering Transactions”, Vol. 78/2020.
4. Lurkin V., Hambuckers J., Woensel van T.: *Urban low emissions zones: A behavioral operations management perspective*, “Transportation Research Part A: Policy and Practice”, Volume 144/2021.
5. Ma L., Graham D. J., Stettler M.E.J.: *Has the ultra low emission zone in London improved air quality?*”, „Environmental Research Letters” nr 12/2021.
6. Morfeld P., Groneberg D. A., Spallek M. F.: *Effectiveness of Low Emission Zones: Large Scale Analysis of Changes in Environmental NO₂, NO and NO_x Concentrations in 17 German Cities*, „PLOS ONE” nr 8/2014.

ABSTRACT**Transportation Pollution in Cities – Attempts to Stop Degradation of the Environment**

Emission of pollution from transportation (line source of pollution) is the second, after the so called low emission, biggest reason for the poor air quality, especially in large Polish cities. Pollution resulting from fuel is more harmful than that coming from industries, since it spreads close to people and in high concentrations. Over the last years, the Supreme Audit Office has several times touched upon the issue of air pollution, however only the audit entitled “Measures to reduce transportation pollution in cities”, covering the years 2018–2023, dealt with the problem in a comprehensive manner. The main objective of the audit was to assess both the regularity and the effectiveness of the measures that cities took in order to reduce such pollution. The audit focused on three areas in which the cities, in the opinion of NIK, could have the greatest impact on reducing line sources emission. The audit examined what measures the authorities of the audited cities were taking with a view to: education and a broadly understood transportation behaviour policy, establishing appropriate transport conditions and providing attractive public transportation, as well as eliminating vehicles that emit too much pollution. The audit comprised seven cities with the highest concentration of NO₂ in the following regions of Poland: Mazowieckie, Małopolskie, Dolnośląskie and Śląskie, i.e. Warszawa, Kraków, Tarnów, Wrocław, Legnica, Bielsko-Biała and Częstochowa.

Dariusz Jankowski, Senior Audit Public Expert, NIK Regional Branch in Kraków

Key words: air quality, traffic pollution, nitrogen oxides, pollutant emissions



Wysokie dotacje i niedostateczny nadzór

Funkcjonowanie Muzeum Narodowego w Warszawie

ŁUKASZ RÓG

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła badanie dotyczące działalności Muzeum Narodowego (Muzeum) w Warszawie. Objęto nim Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Ministerstwo) oraz Muzeum z czterema oddziałami: Muzeum Rzeźby im. X. Dunikowskiego w Królikarni, Muzeum Plakatu w Wilanowie, Muzeum Wnętrz w Otwocku Wielkim oraz Muzeum w Nieborowie i Arkadii. Oceniono realizację zadań merytorycznych, prowadzenie gospodarki finansowej, wydatkowanie środków publicznych, a także nadzór Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego nad działalnością Muzeum. Kontrola wykazała nieprawidłowości zarówno w funkcjonowaniu Muzeum, jak i nadzorze nad nim.

Muzeum Narodowe w Warszawie powstało w 1862 r. jako Muzeum Sztuk Pięknych. Obecną siedzibę (gmach główny) zbudowano w stylu modernistycznym w latach 1927–1938¹. Placówka działa na mocy dekretu o upaństwowieniu Muzeum Narodowego w Warszawie z 7 maja 1945 roku². Muzeum, wcześniej stanowiące własność gminy m.st. Warszawy, zostało przekształcone w instytucję państwową³ z nazwą, pod którą funkcjonuje do dziś.

Zgodnie z art. 3 dekretu jego zadaniem, jako centralnej instytucji muzealnej państwa polskiego, jest badanie, obrazowanie i upowszechnianie polskiej i obcej kultury artystycznej.

Podstawowym aktem prawnym regulującym funkcjonowanie muzeów jest ustawa z 21 listopada 1996 r. o muzeach⁴. Zgodnie z art. 1, muzeum jest jednostką organizacyjną nienastawioną na osiągnięcie zysku, a jej celem jest gromadzenie i trwała

¹ <<https://www.mnw.art.pl/o-muzeum/>>

² Dz.U. nr 18, poz. 98.

³ Zgodnie z art. 1 dekretu.

⁴ Dz.U. z 2022 r. poz., 385, dalej ustawa o muzeach. Zgodnie z art. 4 ustawy o muzeach w sprawach w niej nieuregulowanych mają zastosowanie przepisy ustawy z 25.10.1991 o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2024 r. poz., 87, dalej ustawa o działalności kulturalnej). Art. 2 ustawy o działalności kulturalnej wymienia muzea jako jedną z form tejże działalności.

ochrona dóbr naturalnego i kulturalnego dziedzictwa ludzkości o charakterze materialnym i niematerialnym, informowanie o wartościach i treściach gromadzonych zbiorów, upowszechnianie podstawowych wartości historii, nauki i kultury polskiej oraz światowej, kształtowanie wrażliwości poznawczej i estetycznej oraz umożliwienie korzystania ze zgromadzonych zbiorów.

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w 2023 r. kontrolę planową pt. „Funkcjonowanie Muzeum Narodowego w Warszawie”, która obejmowała lata 2019–2023 (do czasu zakończenia kontroli). Badaniem objęto Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Muzeum wraz z jego czterema oddziałami. Jego zakres obejmował: realizację przez Muzeum zadań merytorycznych, prowadzenie gospodarki finansowej, wydatkowanie środków publicznych, a także nadzór Ministra nad działalnością placówki. Prezes NIK 1 lutego 2024 r. zatwierdził Informację o wynikach kontroli, którą następnie podano do wiadomości publicznej⁵. W artykule zaprezentowano wybrane ustalenia.

Organizacja Muzeum

Podstawowym aktem określającym m.in. zakres działalności placówki jako instytucji kultury jest statut nadawany przez organizatora, w tym przypadku Ministra⁶. Kontrola wykazała niezgodność

statutu Muzeum z faktyczną strukturą organizacyjną.

Zgodnie z § 9 statutu, wprowadzonego zarządzeniem Ministra z 14 czerwca 2018 r. w sprawie nadania statutu Muzeum Narodowemu w Warszawie⁷, w brzmieniu obowiązującym w czasie kontroli, w skład Muzeum wchodzi następujące oddziały: Oddział – Muzeum w Nieborowie i Arkadii, Oddział – Muzeum Rzeźby im. X. Dunikowskiego w Królikarni, Oddział – Muzeum Plakatu w Wilanowie, Oddział – Muzeum Wnętrz w Otwocku Wielkim oraz Oddział – Muzeum Fotografii. Jednak pomimo wymienienia w statucie Oddziału – Muzeum Fotografii, nie został on zorganizowany. Dopiero w wyniku kontroli NIK, zarządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 8 lutego 2024 r., zmieniającym zarządzenie w sprawie nadania statutu Muzeum Narodowemu w Warszawie⁸, uchylony został jego § 9 pkt 5 przewidujący funkcjonowanie Oddziału – Muzeum Fotografii.

Według art. 13 ust. 3 ustawy o działalności kulturalnej, organizację wewnętrzną instytucji kultury określa regulamin nadawany przez dyrektora, po zasięgnięciu opinii organizatora oraz działających w niej organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców. Przed rozpoczęciem przez NIK kontroli, 16 stycznia 2023 r., dyrektor Muzeum nadał nowy regulamin

⁵ <<https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/23/023/>>

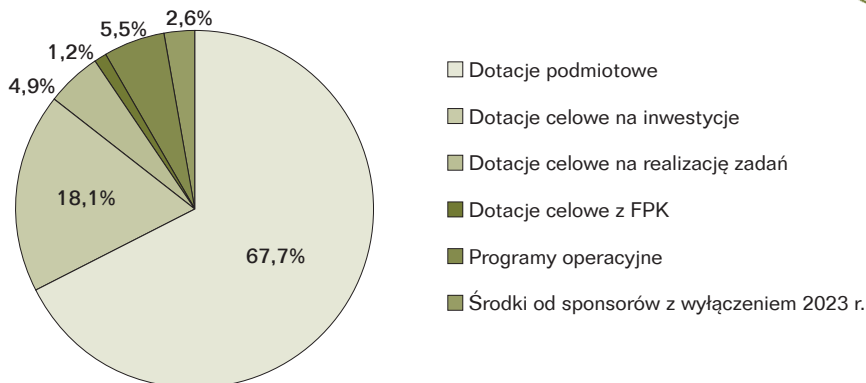
⁶ Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o działalności kulturalnej statut zawiera: 1) nazwę, teren działania i siedzibę instytucji kultury; 2) zakres działalności; 3) organy zarządzające i doradcze oraz sposób ich powoływania; 4) określenie źródeł finansowania; 5) zasady dokonywania zmian statutowych; 6) postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić.

⁷ Dz. Urz. Ministra KiDN poz., 38.

⁸ Dz. Urz. Ministra KiDN poz., 17.



Rysunek 1. Udział poszczególnych źródeł przychodów Muzeum w latach 2019–2023



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

organizacyjny, w którym zostały wskazane cztery Oddziały (bez Oddziału – Muzeum Fotografii), co NIK uznała za nieprawidłowość – nowy regulamin był niezgodny z obowiązującym statutem Muzeum co do liczby Oddziałów.

Wykorzystanie środków publicznych

Podstawowe źródło przychodów, dzięki któremu Muzeum mogło realizować cele określone w art. 1 ustawy o muzeach, stanowiły środki publiczne przekazywane w ramach dotacji udzielanych przez Ministra, zarówno z budżetu państwa, jak i Funduszu Promocji Kultury (FPK)⁹.

W latach 2019–2023 Muzeum otrzymało z budżetu państwa (część 24

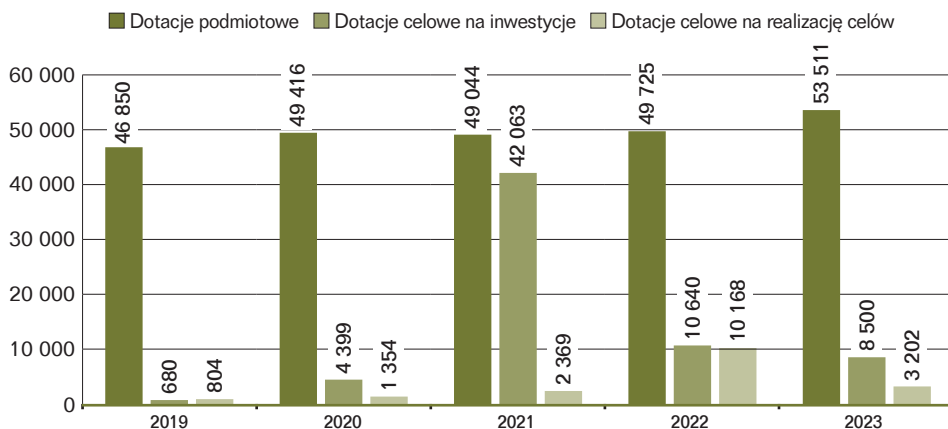
– Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego) dotacje podmiotowe i celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji oraz dotacje celowe na realizację wskazanych zadań i programów¹⁰. Zdecydowaną największą część przychodów Muzeum w sprawdzanym okresie stanowiły dotacje podmiotowe (rys. 1, powyżej).

Szczegółowe dane dotyczące dotacji udzielonych Muzeum w poszczególnych latach (w tys. zł) przedstawia rys. 2 s. 76. W przypadku dotacji celowych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji oraz dotacji celowych na realizację wskazanych zadań i programów w roku 2023 objęte są dotacje udzielone do 31 marca.

⁹ Państwowy fundusz celowy utworzony na podstawie art. 87 ust. 1 ustawy z 19.11.2009 o grach hazardowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 227), którego dysponentem jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

¹⁰ Zgodnie z art. 28 ust. 3 ustawy o działalności kulturalnej organizator przekazuje instytucji kultury środki finansowe w formie dotacji: 1) podmiotowej na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie realizowanych zadań statutowych, w tym na utrzymanie i remonty obiektów; 2) celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji; 3) celowej na realizację wskazanych zadań i programów.

Rysunek 2. Dotacje udzielone Muzeum z budżetu państwa (w tys. zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

Muzeum otrzymywało również dotacje celowe finansowane z Funduszu Promocji Kultury, które przedstawia rys. 3, s. 77.

Muzeum otrzymywało też środki publiczne na zadania realizowane w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa oraz Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020. Łączna wysokość udzielonych dotacji wyniosła 20 254,5 tys. zł, z czego 11 298,19 tys. zł stanowiły środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej.

Wykorzystanie przez Muzeum dotacji podmiotowej tylko w 2019 r. wyniosło 99,5%, natomiast w latach 2020–2022 – 100% planu.

Dotacje celowe z Funduszu Promocji Kultury wykorzystano w kwotach: 17,4 tys. zł w 2019 r., 701,9 tys. zł w 2020 r., 1263,6 tys. zł w 2021 r., 967,3 tys. zł w 2022 r. Wreszcie dotacje na zadania realizowane w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa oraz Programu Operacyjnego Infrastruktura

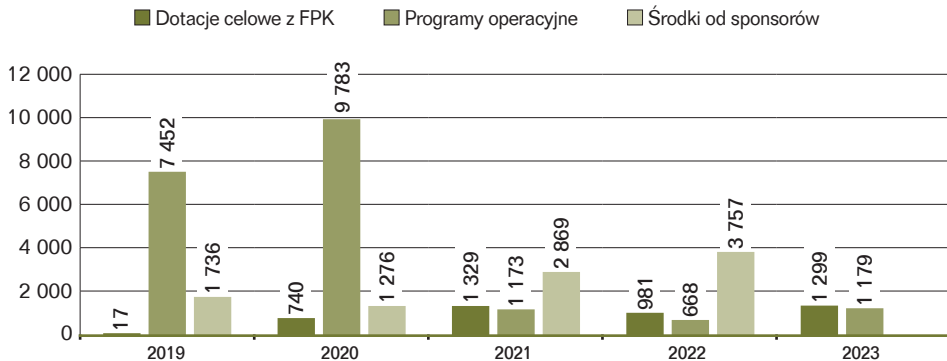
i Środowisko 2014–2020 zostały wykorzystane przez Muzeum w łącznej wysokości 13 838 tys. zł (z czego środki pochodzące z budżetu UE stanowiły 7441,2 tys. zł).

Oprócz dotacji ze środków publicznych Muzeum pozyskiwało także środki od sponsorów, najwięcej od spółek z udziałem Skarbu Państwa (81,4%). W latach 2019–2022 było to 9638 tys. zł, w tym w 2019 r. – 1736 tys. zł (2,6% uzyskanych przychodów), w 2020 r. – 1276 tys. zł (1,9%), w 2021 r. – 2869 tys. zł (3,9%), w 2022 r. – 3757 tys. zł (4,3%).

W latach 2019–2022 w gmachu głównym oraz oddziałach Muzeum funkcjonowały wystawy stałe i czasowe, zorganizowano dwie nowe wystawy stałe oraz 49 czasowych (24 w gmachu głównym, pięć w Muzeum Rzeźby im. X. Dunińskiego w Królikarni, 14 w Muzeum Plakatu w Wilanowie, dwie w Muzeum Wnętrz w Otwocku Wielkim oraz cztery w Muzeum w Nieborowie i Arkadii). Na uwagę zasługuje nowa wystawa stała



Rysunek 3. Pozostałe źródła przychodów Muzeum (w tys. zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

zorganizowana w gmachu głównym pn. Galeria Sztuki Starożytnej, na której prezentowano najcenniejsze zabytki ze zbiorów Muzeum, uzupełnione unikalnymi depozytami z kraju i zagranicy¹¹. Warto również wspomnieć o współorganizowaniu przez Muzeum w latach 2019–2023 (do 31 marca) pięciu wystaw poza siedzibą oraz współorganizowaniu pięciu wystaw czasowych za granicą, a także o udostępnieniu, w czasie epidemii COVID-19, dwóch wystaw czasowych online.

Jednymi z ustawowo określonych sposobów realizacji celów muzeów jest prowadzenie działalności edukacyjnej oraz popieranie i prowadzenie działalności artystycznej i upowszechniającej kulturę¹². W latach 2019–2022 zorganizowano m.in.: 3754 odczyty, prelekcje i spotkania, 67 seansów filmowych, 145 koncertów, cztery konkursy i 115 imprez plenerowych.

Natomiast w ramach Muzealnego Centrum Edukacji Szkolnej odbyło się 11 338 zajęć muzealnych (lekcji i warsztatów).

Nieprawidłowości w przechowywaniu muzealiów

Jedną z powinności muzeów jest przechowywanie zbiorów w warunkach zapewniających im właściwy stan zachowania i bezpieczeństwo oraz magazynowanie ich w sposób dostępny do celów naukowych¹³. Problemem, z którym Muzeum boryka się od wielu lat, co podnoszono w trakcie kontroli NIK, jest brak miejsca do bezpiecznego przechowywania wszystkich muzealiów. Należy podkreślić, że jest to szczególnie istotne, placówki muszą bowiem zapewniać muzealiom długotrwałą ochronę. Pomieszczenia magazynowe powinny spełniać odpowiednie parametry, m.in. w zakresie warunków mikroklimatycznych (temperatura,

¹¹ Realizacja wystawy kosztowała 15 375,3 tys. zł, a sfinansowano ją z dotacji Ministra, środków własnych oraz środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko.

¹² Art. 2 pkt 7 i 7a ustawy o muzeach.

¹³ Art. 2 pkt 3 ustawy o muzeach.

wilgotność) i oświetleniowych, czystości mikrobiologicznej, a także wyposażenia, które zależy od rodzaju przechowywanych zbiorów¹⁴.

W gmachu głównym na łącznej powierzchni 3 024,6 m² znajdowało się 16 magazynów, zbiory były przechowywane także w oddziałach. Łączna powierzchnia własnych magazynów 31 marca 2023 r. wynosiła 6 948,04 m² i była mniejsza o 367,84 m² niż 1 stycznia 2019 r., co wynikało przede wszystkim ze zmniejszenia powierzchni na magazyn malarstwa w gmachu głównym o 676,1 m².

Według stanu na 31 grudnia 2022 r. Muzeum posiadało 816 568 sztuk muzealiów (640 057 w pozycjach inwentarzowych), z czego najwięcej w gmachu głównym – 740 262 sztuk, natomiast w oddziałach: Muzeum Rzeźby im. X. Dunikowskiego w Królikarni – 5886 szt., Muzeum Plakatu w Wilanowie – 62 164 szt., Muzeum w Nieborowie i Arkadii – 7011 szt.

Z uwagi na niewystarczającą powierzchnię magazynową Muzeum wynajmowało pomieszczenia od podmiotów zewnętrznych – 2036,2 m², z czego 1868 m² w Tarczynie¹⁵, wynajmowanym od 1988 r. (Magazyn Mebli Zabytkowych). Kontrola NIK wykazała, że nie zapewniono w nim

odpowiednich warunków do przechowywania zbiorów. Muzealia (m.in. szafy, meble tapicerowane, stoły, krzesła, ramy obrazów oraz części mebli) były przechowywane w ciągach komunikacyjnych, a także w kuchni, łazience, toalecie, garażach. W trakcie kontroli NIK wyjaśniono, że w latach 2019–2023 Muzeum szukało powierzchni magazynowych na muzealia zgromadzone w Tarczynie, jednak żadna z ofert nie spełniała oczekiwań pod względem warunków i zaleceń dotyczących przechowywania obiektów oraz ceny. Ponadto kontrola wykazała, że dla magazynu w Tarczynie nie opracowano instrukcji bezpieczeństwa pożarowego, co było niezgodne z § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów¹⁶. Zobowiązuje on właścicieli, zarządców lub użytkowników obiektów bądź ich części stanowiących odrębne strefy pożarowe, przeznaczonych do wykonywania funkcji użyteczności publicznej, zamieszkania zbiorowego, produkcyjnych, magazynowych oraz inwentarskich do zapewnienia i wdrożenia instrukcji bezpieczeństwa pożarowego¹⁷.

¹⁴ Zob.: *ABC profilaktyki konserwatorskiej w muzeum*, praca zbiorowa, Narodowy Instytut Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów, nr 3/2013, s. 18-35. <https://www.nim.gov.pl/files/publications/25/Konserwacja_ABC_wydanie%20pierwsze_ochrona%20zbiorow.pdf>.

¹⁵ Warto wskazać, że rozwiązaniem problemu niewystarczającej powierzchni magazynowej miało być wybudowanie w Warszawie Centrum Konserwatorsko-Magazynowego. W 2022 r. został rozstrzygnięty konkurs na opracowanie koncepcji funkcjonalno-przestrzennej Centrum Konserwatorsko-Magazynowego Muzeum Narodowego w Warszawie, <<https://archinea.pl/zwycieska-koncepcja-centrum-konserwatorsko-magazynowego-muzeum-narodowego-w-warszawie/>>. Po zakończeniu kontroli NIK okazało się, że Centrum nie będzie wybudowane, <<https://warszawa.eska.pl/rozbudowy-muzeum-narodowego-w-warszawie-nie-bedzie-nowy-minister-kultury-podjal-decyzje-05-03-aa-u49h-ijjN-fHaa.html>>.

¹⁶ Dz.U. z 2023 r., poz. 822; dalej rozporządzenie w sprawie ochrony przeciwpożarowej.

¹⁷ Wymogi w zakresie instrukcji bezpieczeństwa pożarowego określone są w § 6 ust. 1 pkt 1-9 rozporządzenia w sprawie ochrony przeciwpożarowej.



W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do dyrektora Muzeum NIK sformułowała wnioski dotyczące zintensyfikowania działań w celu pozyskania powierzchni magazynowej dla zbiorów przechowywanych w magazynie w Tarcynie oraz zapewnienie odpowiednich warunków ich przechowywania. Wskazać należy, że nieprawidłowości dotyczące ochrony przeciwpożarowej stwierdzono również w gmachu głównym, Kamienicy Krystalla¹⁸, w Muzeum w Nieborowie i Arkadii oraz Muzeum Rzeźby im. X. Dunikowskiego w Królikarni¹⁹.

Warto zaznaczyć, że także w części biurowej gmachu głównego Muzeum ekspozycyjne były przechowywane w miejscach do tego nieprzeznaczonych, tj. w ciągach komunikacyjnych i pomieszczeniach biurowych, gdzie podczas kontroli NIK znajdowało się 339 obiektów muzealnych, w tym 262 zbiorów malarskich (m.in. obrazów) i 77 zabytkowych mebli (m.in. stoły, stoliki, krzesła, fotele, komody). Główny konserwator wyjaśnił, że ze względu na brak miejsca w magazynach zbiorów, warunki w nich panujące, w związku ze zbyt dużą gęstością obiektów, stanem infrastruktury budynków, w których się znajdują oraz niedostosowaniem w nich przestrzeni

do specyfiki zbiorów, umieszczanie wybranych muzealiów w tzw. dekoracji pomieszczeń jest koniecznością, a większość mebli w przestrzeniach biurowych nie jest użytkowana (służą do dekoracji najbardziej reprezentacyjnych pomieszczeń).

Ochrona zabytków w sytuacjach kryzysowych

Po przeprowadzanych kontrolach NIK wielokrotnie zwracała uwagę na konieczność zapewnienia właściwej ochrony zabytków w sytuacjach zagrożenia²⁰. Jak się okazało, również w przypadku Muzeum wystąpiły nieprawidłowości w tym zakresie.

Organizację i sposób ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych określa rozporządzenie Ministra Kultury z 25 sierpnia 2004 r. w sprawie organizacji sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych²¹. Zgodnie z § 1 ust. 1 rozporządzenia, ochrona zabytków polega wówczas na planowaniu, przygotowaniu i realizacji przedsięwzięć zapobiegawczych, dokumentacyjnych, zabezpieczających, ratowniczych i konserwatorskich, mających na celu ich uratowanie przed zniszczeniem, uszkodzeniem lub zaginięciem. Istotne znaczenie mają przedsięwzięcia realizowane

¹⁸ Nieruchomość w Warszawie przy Al. Jerozolimskich 59 o powierzchni użytkowej 1716 m² wraz z gruntem o powierzchni 485 m² w użytkowaniu wieczystym i podwórka o powierzchni 915 m² z zabudowaniami (właścicielem jest miasto st. Warszawa). W Kamienicy Krystalla magazynowane są na stałe muzealia ze Zbiorów Sztuki Zdobniczej – Kolekcja Variów i Masoników oraz czasowo – tkaniny w trakcie konserwacji (w Pracowni Konserwacji Tkanin) i muzealia płaskie papierowe w trakcie digitalizacji (w Dziale Zasadobów Cyfrowych).

¹⁹ Nieprawidłowości polegały na niedostosowaniu instrukcji bezpieczeństwa pożarowego do wymogów rozporządzenia w sprawie ochrony przeciwpożarowej lub niedokonania wymaganej aktualizacji tej instrukcji.

²⁰ Zob. np.: Informacja o wynikach kontroli NIK: *Ochrona zabytków przez Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków*, <<https://www.nik.gov.pl/kontrole/K/17/001/KNO/>>; Informacja o wynikach kontroli NIK: *Ochrona zabytków w województwie lubuskim na wypadek sytuacji kryzysowych*, <<https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/18/108/LZG/>>.

²¹ Dz.U. nr 212, poz. 2153; dalej rozporządzenie w sprawie ochrony zabytków.

w czasie poprzedzającym wystąpienie konfliktu zbrojnego lub sytuacji kryzysowej, polegające na zapobieganiu i prowadzeniu prac przygotowawczych, co obejmuje w szczególności opracowanie planów ochrony zabytków oraz ich aktualizację.

Stosownie do § 4 ust. 1 ww. rozporządzenia na kierowniku jednostki organizacyjnej posiadającej zabytki spoczywa obowiązek opracowania planu ochrony zabytków²². Natomiast § 5 ust. 1 rozporządzenia stanowi, że te plany są integralną częścią planów obrony cywilnej i podlegają corocznej aktualizacji w terminie do 31 marca każdego roku, według stanu na 31 grudnia roku poprzedniego.

Tymczasem, jak wykazała kontrola NIK, dla Muzeum w Nieborowie i Arkadii w latach objętych kontrolą od dawna nie opracowano nowego planu (oddział posiadał tylko plan ochrony zabytków z 1983 r.). Warto zauważyć, że istnienie tego dokumentu, uwzględniającego przewidywane i realne zagrożenia, ma szczególne znaczenie w związku z konfliktem zbrojnym w Ukrainie. Z kolei w przypadku gmachu głównego plan został sporządzony w 2007 r., a jego ostatnia aktualizacja miała miejsce w 2009 r. Jednak odnosił się do nieaktualnej struktury organizacyjnej Muzeum, schemat kierowania ochroną zabytków w razie konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych oraz schemat łączności, współdziałania i przekazywania informacji zawierały nieaktualne dane teleadresowe i nazwy podmiotów, z którymi Muzeum ma współpracować. Nieaktualne były

również wykazy zabytków przeznaczonych do zabezpieczenia w miejscu użytkowania oraz podlegających przeniesieniu w obręb gmachu głównego Muzeum. W wyjaśnieniach udzielanych w trakcie kontroli wskazywano, że w wyniku analizy istniejących planów ochrony zabytków uznano, że nie jest możliwa aktualizacja dokumentów powstałych w okresie od 38 do 14 lat wstecz, gdyż byłyby na tyle obszerne, że czyniłyby oryginalne dokumenty nieczytelnymi. Uznano, że właściwym rozwiązaniem jest opracowanie nowych planów ochrony zarówno dla gmachu głównego Muzeum, jak i oddziałów.

W przypadku oddziałów w Królikarni, Wilanowie i Otwocku Wielkim plany również nie były aktualizowane, zaś dokument w Muzeum Plakatu w Wilanowie nie zawierał istotnych elementów wymaganych w rozporządzeniu w sprawie ochrony zabytków, a dotyczących m.in. kolejności przenoszenia zbiorów, liczby personelu niezbędnego do zabezpieczenia, zapakowania i przeniesienia zbiorów, sposobu transportu, miejsca i trasy rozładunku lub ewakuacji zbiorów.

W Informacji o wynikach kontroli NIK wskazała na konieczność zwiększenia nadzoru dyrektora Muzeum nad bezpieczeństwem oraz stanem zachowania zbiorów, m.in. przez aktualizowanie planów ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Podkreślenia wymaga, że w wyniku kontroli zaktualizowano plany ochrony zabytków

²² Plan podlega uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków a następnie jest przedstawiany do zatwierdzenia wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta).



Muzeum Rzeźby im. X. Dunikowskiego w Królikarni, Muzeum Plakatu w Wilanowie oraz Muzeum Wnętrz w Otwocku Wielkim, jak również zostały podjęte działania w celu aktualizacji planu dla gmachu głównego.

Ewidencjonowanie i wycena zbiorów

Muzealia, zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o muzeach stanowią dobro narodowe, dlatego też istotne znaczenie ma cykliczne sprawdzanie ich stanu. Zakres, formy i sposób ewidencjonowania zabytków w muzeach określa rozporządzenie Ministra Kultury z 30 sierpnia 2004 r. w sprawie zakresu form i sposobu ewidencjonowania zabytków w muzeach²³. Zgodnie z § 3 ust. 6 ww. rozporządzenia komisyjna kontrola zgodności wpisów dokumentacji ewidencyjnej ze stanem faktycznym zbiorów powinna odbywać się co pięć lat od daty zakończenia poprzedniej kontroli²⁴. Badanie NIK wykazało, że w gmachu głównym oraz Muzeum Rzeźby im. X. Dunikowskiego w Królikarni nie dotrzymano terminu przeprowadzenia komisyjnej kontroli zgodności wpisów dokumentacji ewidencyjnej ze stanem faktycznym zbiorów (skontrum). Ostatnie w gmachu głównym miały miejsce od 1996 r. do 2017 r. W latach 2019–2023 (do zakończenia kontroli) przeprowadzono tam dwa sprawdzenia muzealiów, którymi objęto tylko niewielką ich część (1,4%), tj. skontrum od 26 lutego 2020 r.

do 31 marca 2021 r., obejmujące łącznie 9973 szt. muzealiów oraz od 1 grudnia 2020 r. do 31 lipca 2021 r., którym objęto łącznie 219 sztuk. Natomiast w Muzeum Rzeźby ostatnie sprawdzenie rozpoczęło się w 2003 r., a zakończyło w 2012 r. Wskazać także należy, że w wyniku skontrum przeprowadzonego w latach 2015–2022 w Muzeum Plakatu w Wilanowie stwierdzono brak 133 muzealiów, a do zakończenia badania odnaleziono tylko 6 z nich. Podkreślenia jednak wymaga, że w wyniku kontroli NIK został przyjęty plan sprawdzenia zasobów na lata 2023–2028 w gmachu głównym oraz w Królikarni, Wilanowie, Nieborowie i Arkadii.

Innym problemem, na który zwracał uwagę biegły rewident wydając opinie z zastrzeżeniami do sprawozdań finansowych Muzeum, było niezgodnienie w latach 2019–2022 wartości muzealiów wynikającej z ewidencji księgowej (wykazanej w aktywach bilansu w pozycji „inne środki trwałe”) z księgami inwentarzowymi (na kwotę 90 843,2 tys. zł w 2022 r.) w związku z brakiem wyceny części muzealiów²⁵.

Kolegia doradcze Muzeum

Ustawa o muzeach w art. 12 ust. 1 stanowi, że w muzeum mogą działać kolegia doradcze utworzone przez dyrektora, z jego inicjatywy lub na wniosek co najmniej połowy zatrudnionych w nim muzealników, a zgodnie z art. 12 ust. 2 ich tryb działania, skład osobowy i organizację określa statut

²³ Dz.U. nr 202, poz. 2073, dalej rozporządzenie w sprawie ewidencjonowania zabytków w muzeach.

²⁴ Organizator muzeum może przedłużyć ten okres do 10 lat.

²⁵ Wartość netto zbiorów muzealnych w latach 2019–2023 (do 31 marca) wynosiła: 2019 r. – 46 663 tys. zł, 2020 r. – 47 331 tys. zł, 2021 r. – 72 595 tys. zł, 2022 r. – 81 917 tys. zł, 2023 r. (do 31 marca) – 81 917 tys. zł.

muzeum. W statucie Muzeum Narodowego w Warszawie przewidziano działanie dwóch kolegiów doradczych: Kolegium Kuratorów oraz Kolegium Konserwatorów. Zadaniem pierwszego jest m.in. omawianie bieżących spraw dotyczących działalności merytorycznej Muzeum, ze szczególnym uwzględnieniem spraw związanych z gromadzeniem zbiorów i nadzorem nad nimi oraz opiniowanie działań merytorycznych planowanych lub wykonywanych przez Muzeum. Natomiast Kolegium Konserwatorów ma m.in. omawiać sprawy dotyczące problematyki konserwatorskiej, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień związanych z konserwacją i opieką nad zbiorami. Posiedzenia każdego z kolegiów powinny być zwoływane przez przewodniczącego lub na wniosek co najmniej połowy składu kolegium lub dyrektora, nie rzadziej niż raz na trzy miesiące. Ustalono, że w okresie objętym kontrolą Kolegium Kuratorów nie wydawało opinii dotyczących działań merytorycznych Muzeum, tj. zrealizowanych wystaw stałych i czasowych, projektów edukacyjnych i kulturalnych, wydawniczych, projektów badawczych i badawczo-naukowych, a od 19 lutego 2020 r. do 2 września 2020 r. nie odbywały się jego posiedzenia. Natomiast Kolegium

Konserwatorów w 2019 r. nie odbywało posiedzeń, a w latach 2020–2022 jego posiedzenia odbywały się rzadziej niż raz na trzy miesiące. Wskazać jednak należy, że istotny wpływ na funkcjonowanie Kolegiów miały ograniczenia związane z epidemią COVID-19.

Niewystarczający nadzór Ministra

Jednym z ustawowych obowiązków podmiotów tworzących muzea, określonym w art. 5 ust. 4 pkt 3 ustawy o muzeach, jest sprawowanie nadzoru²⁶. Zakres oraz tryb nadzoru i kontroli Ministra nad Muzeum określało zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 30 października 2013 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad jednostkami objętymi częścią 24 budżetu państwa²⁷. Kontrola NIK wykazała nieprawidłowości w nadzorze Ministra nad Muzeum zarówno w obszarze organizacyjnym, finansowym, jak i merytorycznym.

Chociaż art. 11 ust. 1 ustawy o muzeach przewiduje obligatoryjne działanie przy muzeum państwowym i samorządowym rady muzeum, Minister przez 18 miesięcy nie powołał członków Rady Muzeum przy Muzeum Narodowym w Warszawie.

²⁶ W doktrynie, na gruncie ustawy o muzeach, wyróżnia się dwa różne rodzaje nadzoru: założyciela (organizatora) nad danym muzeum oraz ogólny nadzór ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego wykonywany nad wszystkimi muzeami (Adam Barbasiewicz, *teza nr 24 komentarza do art. 5 ustawy o muzeach*, Legalis). W przypadku, gdy organizatorem jest sam minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego rozróżnienie to traci jednak na znaczeniu.

²⁷ Dz. Urz. Ministra KiDN, poz. 43; dalej zarządzenie w sprawie nadzoru i kontroli. Po przeprowadzonych przez NIK w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego kontrolach był niejednokrotnie formułowany wniosek o dokonanie aktualizacji zarządzenia (m.in. w wystąpieniu pokontrolnym z 12.4.2022 skierowanym do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, po kontroli nr P/22/001 pt. *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r.* <<https://bip.nik.gov.pl/kontrola/P/22/001/KNO/>>. Zarządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 11.1.2024 w sprawie nadzoru i kontroli nad jednostkami objętymi częścią 24 budżetu państwa (Dz. Urz. Ministra KiDN poz. 4) zarządzenie z 30.10.2013 zostało uchylone.



Warto zaznaczyć, że stosownie do art. 11 ust. 2 pkt 1 ustawy o muzeach do kompetencji rady należy m.in. sprawowanie nadzoru nad wypełnianiem przez placówkę jej powinności wobec zbiorów i społeczeństwa, w szczególności nad realizacją celów określonych w art. 1 ustawy o muzeach²⁸. Niepowołanie rady minister tłumaczył zmianami personalnymi na stanowisku dyrektora Muzeum oraz czasochłonnością samego procesu.

Kontrola NIK w ministerstwie wykazała liczne naruszenia przepisów zarządzenia w sprawie nadzoru i kontroli, merytoryczne jak i finansowe, które zostały opisane w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do ministra oraz przedstawione w Informacji o wynikach kontroli. Warto zwrócić uwagę na jedną: mimo że zarządzenie w sprawie nadzoru i kontroli przewidywało m.in. zbiorczą ocenę działania nadzorowanych jednostek, to w ocenie za 2022 r. dotyczącej m.in. Muzeum zawarto informacje odnoszące się do poprzednich okresów sprawozdawczych²⁹. Oznaczało to, że Minister nie dysponował pełną i bieżącą informacją o działalności placówki³⁰. Należy również wskazać na nieterminowe dokonywanie w Ministerstwie oceny realizacji zadań bieżących i inwestycyjnych, wynikających z zawartych z Muzeum umów na dotację celową, finansowanych ze środków budżetu państwa część 24³¹.

Za nieprawidłowość w nadzorze Ministra nad Muzeum NIK uznała również pozytywnie zaopiniowanie przez niego nowego regulaminu organizacyjnego, nadanego przez dyrektora 6 stycznia 2023 r., mimo że zakres liczby oddziałów Muzeum był niezgodny ze statutem.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Izba sformułowała pod adresem Ministra wnioski o zapewnienie skutecznych mechanizmów nadzoru dotyczących: prowadzenia działalności merytorycznej i finansowej Muzeum; planowania i przeprowadzania kontroli jego działalności merytorycznej; bieżącego monitorowania realizacji zadań Muzeum przez komórki organizacyjne Ministerstwa.

Podsumowanie

Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości miały różny charakter i niewątpliwie były wynikiem wieloletnich zaniedbań. Jednak niektóre z nich, zwłaszcza te dotyczące przechowywania zbiorów w warunkach niezapewniających im właściwego stanu zachowania i bezpieczeństwa (magazyn w Tarczynie), niewłaściwej ich ochrony na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych, czy nieprzeprowadzenia komisyjnej kontroli zgodności wpisów dokumentacji ewidencyjnej ze stanem faktycznym zbiorów (skontrum) mogą stawiać pod znakiem zapytania

²⁸ W doktrynie wskazuje się, że w zakresie określonym art. 11 ust. 2 pkt 1 ustawy o muzeach Rada Muzeum uzupełnia nadzór sprawowany nad muzeum przez organizatora (Adam Barbasiewicz, *teza nr 5 komentarza do art. 11 ustawy o muzeach*, Legalis).

²⁹ Ocena Muzeum odnosiła się do okresu za pierwsze półrocze 2022 r., a nie całego roku 2022.

³⁰ Stanowiło to naruszenie § 33 ust. 1 pkt 3 zarządzenia w sprawie nadzoru i kontroli.

³¹ Było to niezgodne z § 25 zarządzenia w sprawie nadzoru i kontroli.

prawidłowość realizacji przez Muzeum ustawowego celu – gromadzenia i trwałej ochrony dóbr naturalnego i kulturalnego dziedzictwa ludzkości o charakterze materialnym i niematerialnym. Świadczy to również o nieskutecznym nadzorze Ministra nad Muzeum.

Niektóre z nieprawidłowości można łatwo usunąć (np. wprowadzając instrukcję bezpieczeństwa pożarowego, czy aktualizując plan ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych), jednak np. rozwiązanie problemu niewystarczającej powierzchni magazynowej wymaga przyjęcia określonej koncepcji, konsekwentnej jej realizacji, a przede wszystkim zapewnienia finansowania ze środków publicznych. Niewątpliwie czasu wymaga objęcie komisijną kontrolą zgodności wpisów dokumentacji ewidencyjnej ze stanem faktycznym zbiorów, chociażby wszystkich muzealiów znajdujących się w gmachu głównym. Problemem może być też oszacowanie wszystkich dotychczas niewycenionych muzealiów w celu uzgodnienia ich wartości wynikającej z ewidencji księgowej z księgami inwentarzowymi.

Za sukces kontroli można uznać zwrócenie uwagi na istotne nieprawidłowości w funkcjonowaniu Muzeum. Niektóre udało się usunąć jeszcze w jej trakcie (np. opracowanie planu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji

kryzysowych dla Muzeum w Nieborowie i Arkadii) lub krótko po jej zakończeniu (nowelizacja statutu Muzeum). Podjęto działania w celu realizacji wniosków pokontrolnych odnośnie do przyjęcia planu skontrolnych na lata 2023–2028 w gmachu głównym oraz oddziałach w Królikarni, Wilanowie oraz Nieborowie i Arkadii. Sposób, w jaki Minister zrealizuje wnioski o zapewnienie skutecznych mechanizmów nadzoru nad Muzeum może zostać sprawdzony w kolejnym badaniu.

Na koniec warto wspomnieć o dokonanej, już po zakończeniu kontroli, zmianie na stanowisku dyrektora. Dotychczasowy, po rozpoczęciu przez Ministra procesu jego odwołania³² zrezygnował przed zakończeniem 5-letniej kadencji, której koniec przypadał w 2025 roku³³. Jednakże z punktu widzenia interesu publicznego istotne wydaje się aby niezależnie od tego, kto będzie pełnił funkcję dyrektora, Muzeum prawidłowo realizowało zadania ustawowe, zwłaszcza te dotyczące przechowywania zbiorów, a otrzymywane przez nie środki publiczne były wykorzystywane z pożytkiem dla społeczeństwa.

ŁUKASZ RÓG

doradca prawny

Departament Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego NIK

³² Procedurę odwołania dyrektora instytucji kultury określa art. 15 ustawy o działalności kulturalnej. Zgodnie z art. 15 ust. 6 pkt 1 tej ustawy dyrektor instytucji kultury powołany na czas określony może być odwołany przed upływem tego okresu na własną prośbę.

³³ <<https://www.gov.pl/web/kultura/zmiana-na-stanowisku-dyrektora-muzeum-narodowego-w-warszawie>>.



Słowa kluczowe: Muzeum Narodowe w Warszawie, kolegia doradcze muzeum, przechowywanie zbiorów, ochrona zabytków w sytuacjach kryzysowych, wycena zbiorów

Bibliografia:

1. *ABC profilaktyki konserwatorskiej w muzeum*, praca zbiorowa, Narodowy Instytut Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów, nr 3/2013.
2. Informacja o wynikach kontroli NIK: *Ochrona zabytków przez Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków*, Najwyższa Izba Kontroli.
3. Informacja o wynikach kontroli NIK: *Funkcjonowanie Muzeum Narodowego w Warszawie*, Najwyższa Izba Kontroli.

ABSTRACT

Functioning of the National Museum in Warsaw – High Subsidies and Low Supervision

The National Museum in Warsaw was established in 1862 as the Museum of Fine Arts. Its operations are based on the decree of the 7th of May 1945 about the Museum's nationalisation. Its main task, since it is the central museum institution of the Polish state, is to study, illustrate and popularise Polish and foreign artistic culture. In 2023, the Supreme Audit Office conducted the planned audit entitled "Functioning of the National Museum in Warsaw", which covered the years 2019–2023 (until the end of the audit). The audit was conducted at the Ministry of Culture and National Heritage and at the Museum, including its four branches: the X. Dunikowski Museum of Sculpture in Królikarnia, the Museum of Poster in Wilanów, the Museum of Interiors in Otwock Wielki, and the Museum in Nieborów and Arkadia. The scope of the audit included: the performance of content related tasks by the Museum, its financial management, public funds spending, as well as the supervision of the Minister of the Museum's activities. Irregularities were found both in the operations of the Museum and in supervision. The article presents a selection of findings.

Łukasz Róg, legal advisor, Department of Science, Education and National Heritage

Key words: National Museum in Warsaw, advisory boards of the Museum, storage of exhibits, protection of works of art in crisis situations, valuation of collections

Pomoc obywatelom Ukrainy

Izba sprawdziła, czy w związku z konfliktem zbrojnym działania podejmowane przez organy administracji publicznej w celu udzielenia pomocy obywatelom Ukrainy były prawidłowe i efektywne. Skontrolowano ogółem 44 jednostki, w tym: Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, sześć urzędów wojewódzkich, 18 urzędów miast i 18 ośrodków pomocy społecznej. Sprawdzeniu podlegał okres od 24 lutego 2022 r. do 9 listopada 2023 r.

Państwowe instytuty badawcze

Instytuty nadzorowane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi realizują zadania istotne z punktu widzenia programowania efektywnej polityki rolnej i rybackiej państwa. Izba ustaliła, czy państwowe instytuty badawcze funkcjonowały prawidłowo i czy nadzór nad nimi był rzetelny, a zarządzanie majątkiem gospodarne. Kontrola została przeprowadzona w pięciu jednostkach, tj. Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz w czterech instytutach: Instytucie Hodowli i Aklimatyzacji

Roślin, Instytucie Ogrodnictwa, Instytucie Technologiczno-Przyrodniczym oraz Instytucie Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa. Badanie obejmowało lata 2020–2023 (I kwartał).

Inwestycje w ochronie zdrowia

Kontrola, podjęta z inicjatywy własnej NIK miała na celu sprawdzenie, czy system oceny inwestycji w ochronie zdrowia zapewniał celowe i gospodarne wydatkowanie środków publicznych. Badanie przeprowadzono w Ministerstwie Zdrowia, Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu, 12 podmiotach leczniczych i dotyczyło ono okresu od 2018 r. do dnia zakończenia kontroli (23 października 2023 r.).

Sektor kosmiczny

Polski sektor kosmiczny to wszystkie podmioty zaangażowane w systematyczną aplikację dziedzin inżynierskich i naukowych w celu eksploracji i wykorzystania przestrzeni kosmicznej. NIK oceniła, czy realizowane są zadania określone w Polskiej Strategii Kosmicznej, w szczególności związane z zapewnieniem obronności i bezpieczeństwa państwa

oraz czy rozwój tego sektora przyczynia się do wzrostu innowacyjności przedsiębiorstw i instytucji wykorzystujących techniki satelitarne. Do kontroli wybrano podmioty realizujące najważniejsze zadania związane z funkcjonowaniem tego sektora – trzy ministerstwa, agencję rządową oraz spółkę Skarbu Państwa. Badaniu podlegał okres od 1 stycznia 2020 r. do 30 czerwca 2023 r.

Zabezpieczenie państwa w krew

Izba zbadała, czy podejmowane działania zabezpieczyły państwo w krew i jej składniki. Sprawdzone siedem jednostek: Narodowe Centrum Krwi w Warszawie (NCK) oraz regionalne stacje krwiodawstwa i krwiolecznictwa w: Gdańsku, Katowicach, Kielcach, Lublinie, Rzeszowie i Wrocławiu. Kontrolą objęto lata 2019–2022.

Sprawność fizyczna żołnierzy

Celem kontroli NIK było ustalenie, czy właściwie realizowano zadania dotyczące wychowania fizycznego, współzawodnictwa sportowego oraz obozów kondycyjnych w Dowództwie Generalnym Rodzajów Sił Zbrojnych

i jednostkach podległych. Badaniem objęto cztery jednostki: Dowództwo Generalne RSZ, 11. Lubuską Dywizję Kawalerii Pancernej, 3. Brygadę Rakietową Obrony Powietrznej, 6. Brygadę Powietrznodesantową. Kontrola dotyczyła okresu od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2022 r.

Finansowanie szkół niepublicznych

NIK sprawdziła, czy Ministerstwo Edukacji i Nauki zapewniło warunki organizacyjno-prawne do prawidłowego udzielania, pobierania, wykorzystywania i rozliczania dotacji w szkołach niepublicznych. Skontrolowano ogółem 13 podmiotów: Ministerstwo Edukacji i Nauki, cztery urzędy miast na prawach powiatu i jedno starostwo powiatowe, trzy organy prowadzące szkoły niepubliczne kształcące osoby dorosłe oraz cztery szkoły niepubliczne. Badanie objęło lata 2019–2023.

Reklama w przestrzeni publicznej

Poprawa estetyki przestrzeni publicznej to jedno z istotnych zagadnień związanych z komfortem życia w mieście. Dbałość o nią należy do zadań własnych gminy. NIK sprawdziła, czy

nadzór gmin nad zarządzaniem reklamą był prawidłowy i skuteczny. Kontrolą objęto osiem jednostek, w tym: cztery urzędy miast i cztery zarządy dróg. Badaniu podlegały lata 2020–2023.

Wspieranie Polonii

Izba zbadała czy administracja publiczna prawidłowo wywiązuje się z zadań dotyczących opieki nad Polonią i Polakami za granicą. Skontrolowano ogółem 10 jednostek, tj.: Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz ośmiu beneficjentów. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2020 r. do zakończenia czynności kontrolnych w poszczególnych jednostkach oraz z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.

Pomoc dla osób z niepełnosprawnościami

Wielkość środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) przeznaczanych na dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze jest od wielu lat niewystarczająca w stosunku do potrzeb. Izba zbadała, czy powiatowe centra pomocy rodzinie prawidłowo

udzielały dofinansowania na jego zakup osobom z niepełnosprawnościami. Kontrolą objęto osiem powiatowych centrów pomocy rodzinie działających na obszarze województwa mazowieckiego. Badanie dotyczyło lat 2021–2023 r. (I–III kwartał), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, dotyczących zdarzeń mających wpływ na kontrolowaną działalność.

Pozorny outsourcing w szpitalach

NIK ustaliła, czy umowy zawierane przez szpitale z podmiotami zewnętrznymi były prawidłowe i nie tworzyły zjawiska pozornego outsourcingu, a jeśli tak, jaki był wpływ tego zjawiska na przestrzeganie norm czasu pracy personelu medycznego, a także na prawidłowość naliczania i odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne. Kontrolą objęto: Centrum Medyczne w Łąncucie sp. z o.o., Zespół Opieki Zdrowotnej w Dębicy, Szpital Specjalistyczny w Jaśle, Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Kolbuszowej, Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Przeworsku. Badanie dotyczyło lat 2019–2022.

(red.)

„Informacje o wynikach kontroli”, przekazane do publikacji w czerwcu i lipcu 2024 r., <www.nik.gov.pl>.

Państwo i społeczeństwo

Przegląd stanu badań

Prekaryjność pracy migrantów

Artykuł przybliży obecny stan badań dotyczących przynależności pracujących migrantów do grupy prekariatu. Autorzy opisują istotę zjawiska przez przywołanie definicji funkcjonujących w literaturze oraz podanie opisujących je właściwości. Przytaczają także przykłady form zatrudnienia i cech wykonywanej pracy, które czynią migranta członkiem prekariatu. Następnie omawiają potencjalne czynniki wpływające na to, że migrant staje się członkiem tej grupy, a także działania, które mogą go przed tym uchronić. Ich źródeł doszukują się w postępowaniu pracodawców, państwowych instytucji odpowiedzialnych za kontrolę migracji, sieci społecznych, a także w kompetencjach, przekonaniach i motywacji samych migrantów.

MARIAN BANAŚ, ANTONI WONTORCZYK, MICHAŁ KULISZ

Wstęp

Ze względu na stale rosnącą liczbę migrantów, gospodarki i społeczeństwa krajów ich przyjmujących stają w obliczu rosnących

wyzwań związanych z integracją cudzoziemców. Coraz większa liczba pracowników wyjeżdżających poza swoją ojczyznę napotyka jednak bariery na rynku pracy,

co utrudnia adaptację w kraju przyjmującym. Wiele z tych trudności można określić angielskim terminem „precarity”, który w literaturze polskiej tłumaczony jest zazwyczaj jako „prekaryjność”¹. W niektórych tekstach naukowych jako synonim funkcjonuje także termin „prekarność” (ang. *precariousness*). Jak wskazuje S. Kasmir², zazwyczaj jest on jednak używany do opisu tego zjawiska w kontekście ontologicznym i ponadczasowym. Terminu „prekaryjność” używa się zaś do opisu historycznych zjawisk zachodzących na rynku pracy. Z tego względu autorzy niniejszego artykułu posługują się wyłącznie tym terminem.

Badacze podejmujący temat prekaryjnej pracy zazwyczaj definiują ją jako „zatrudnienie charakteryzujące się brakiem bezpieczeństwa, ryzykiem i niepewnością”. Przykładowo, Międzynarodowa Organizacja Pracy definiuje³ prekaryjne zatrudnienie jako „warunki pracy, w których brakuje bezpieczeństwa zatrudnienia, (...) jednego z głównych elementów umowy między pracodawcą a pracownikiem”, kładąc nacisk na niepewność zatrudnienia

i tymczasowość, często określaną w literaturze także jako „elastyczność zatrudnienia” (ang. *flexibility of employment*).

L. F. Vosko⁴ przedstawia nieco szerszą perspektywę, definiując prekaryjną pracę jako „niepewną, niestabilną i pozbawioną zabezpieczenia” (ang. *uncertain, unstable and insecure*), z ryzykiem skierowanym na pracownika, „ograniczonymi świadczeniami socjalnymi i ustawowymi uprawnieniami”. Kładzie ponadto nacisk na złe warunki wykonywania pracy i niewystarczające wynagrodzenie, które może przyjmować formę: płacy, statusu społecznego, a także dostępu do świadczeń socjalnych, czyli zasobów determinujących bezpieczeństwo w codziennym funkcjonowaniu, w pracy i poza nią.

Kolejnymi opisywanymi w literaturze aspektami prekaryzacji zatrudnienia są: podatność na zagrożenia (ang. *vulnerability*) i ograniczona kontrola. Przykładowo, A. Daly i współpracownicy⁵ w swojej definicji prekaryzacji zatrudnienia wskazują, za J. Benachem wraz z zespołem⁶ oraz A. Kiersztynem⁷, na wysokie różnice w poziomie władzy między pracodawcą

¹ R. Szarfenberg: *Prekarność, prekaryjność, prekariat – krótkie wprowadzenie*, „Instytut Polityki Społecznej UW”, Warszawa 2016.

² S. Kasmir: *Precairy*, [w:] F. Stein (red.) *The Open Encyclopedia of Anthropology, (Facsimile of the first edition in The Cambridge Encyclopedia of Anthropology)*, Cambridge, 2018, <<https://www.anthroencyclopedia.com/entry/precairy>> (dostęp 12.4.2024).

³ International Labour Organisation, *Thesaurus*. <<https://metadata.ilo.org/thesaurus/-1134031657.html>> (dostęp 12.4.2024).

⁴ L. F. Vosko: *Managing the margins: gender, citizenship, and the international regulation of precarious employment*, Oxford University Press 2010, s. 2.

⁵ A. Daly, M.B. Schenker, E. Ronda-Perez, A. Reid: *Examining the impact of two dimensions of precarious employment, vulnerability and insecurity on the self-reported health of men, women and migrants in Australia*, „International Journal of Environmental Research and Public Health” nr 17/2020, 7540.

⁶ J. Benach, A. Vives, G. Tarafa, C. Delclos, C. Muntaner: *What should we know about precarious employment and health in 2025? Framing the agenda for the next decade of research*, „International Journal of Epidemiology” nr 45/2016, s. 232-238.

⁷ A. Kiersztyn: *Non-standard employment and subjective insecurity: how can we capture job precarity using survey data?* [w:] *Precairy Work (Research in the Sociology of Work, Vol. 31)*, Emerald Publishing Limited, Leeds 2017, s. 91-122.

a pracownikiem. Mogą one przybierać formę „bezsilności w dochodzeniu swoich praw pracowniczych” lub „bezradności wobec autorytarnego zarządzania w miejscu pracy”.

Innym wymiarem ograniczonej kontroli jest brak możliwości zachowania równowagi między życiem zawodowym a prywatnym (ang. *work-life balance*). Długie, nieokreślone i nietypowe godziny pracy mogą wymuszać na pracownikach, by bardziej angażowali się w swoją rolę zawodową, zaniedbując przy tym inne role społeczne, np. członka rodziny oraz aktywności, jak odpoczynek i edukację.

Szerokie rozumienie prekaryjnego zatrudnienia, łączące ww. perspektywy, przedstawił A. Vives i współpracownicy⁸. W swojej definicji nakreślili sześć aspektów prekaryjnej pracy: tymczasowość, znacznie ograniczoną możliwość negocjowania warunków pracy i zatrudnienia, bezbronność wobec autorytarnego traktowania przez przełożonego, niską i niewystarczającą płacę, niespektowanie praw pracowniczych, brak możliwości korzystania z opieki społecznej oraz bezsilność w egzekwowaniu swoich praw.

Prekaryjność w miejscu pracy jest zwykle przeciwstawiana standardowym stosunkom pracy (ang. *standard employment*

relationships), powszechnym w wysoko rozwiniętych gospodarkach państw Europy Zachodniej. Można je rozumieć jako pracę w pełnym wymiarze godzin, zarządzaną przez pracodawcę w miejscu prowadzenia przez niego działalności oraz otrzymywanie regularnego wynagrodzenia wraz z innymi benefitami⁹.

Proces odchodzenia od takich warunków zatrudnienia można przypisać liberalizacji i globalizacji gospodarek oraz rynków pracy, a także przejściu w ostatnich dziesięcioleciach od gospodarek fordowskich do post-fordowskich¹⁰. Bezpośrednie przyczyny zatrudniania w „niestandardowych” warunkach z perspektywy pracodawcy to zazwyczaj: redukcja kosztów, kierowanie ryzyka finansowego na pracowników, maksymalizacja elastyczności, bądź redukcja siły roboczej¹¹.

Chociaż prekaryjność jest stanem bazyującym *stricte* na subiektywnym postrzeganiu danego pracownika, naukowcy nakreślili kilka obiektywnych warunków zatrudnienia, które przyczyniają się do jej rozwoju. Wśród nich można wymienić: umowy na czas określony, zatrudnienie przez agencję lub stronę trzecią, niskie płace, wykonywanie pracy zleconej przez zakontraktowanego pośrednika,

⁸ A. Vives, M. Amable, M. Ferrer, S. Moncada, C. Llorens, C. Muntaner, et al.: *The Employment Precariousness Scale (EPRES): psychometric properties of a new tool for epidemiological studies among waged and salaried workers*, „Occupational and Environmental Medicine” nr 8/2010, s. 548-555.

⁹ J. G. Ruggie: *International regimes, transactions, and change: Embedded liberalism in the postwar economic order*, „International Organization” nr 36/1982, s. 379-415; A. L. Kalleberg, K. Hewison: *Precarious work and the challenge for Asia*, „American Behavioral Scientist” nr 3/2013, s. 271-288.

¹⁰ Mianem fordyzmu określa się model kapitalizmu, który zyskał popularność w pierwszej połowie XX wieku. W obszarze zarządzania kadrami przejawiał się on m.in. wysoką specjalizacją pracowników w wąskich zakresach zadań, zcentralizowanym i hierarchicznym zarządzaniem oraz relatywną stabilnością zatrudnienia i wzrostu płac. Post-fordyzm stanowi ewolucję tego modelu w odpowiedzi na zmianę warunków rynkowych i rozwój technologii. Przejawia się m.in. decentralizacją zarządzania, większym naciskiem na pracę zespołową i dużą elastycznością w zarządzaniu kadrami.

¹¹ A. L. Kalleberg, K. Hewison: *Precarious work and the challenge...*, op.cit.

pracę w niepełnym wymiarze godzin, ograniczone prawa pracownicze i wreszcie pracę niezadeklarowaną¹².

Niestabilność i niepewność zatrudnienia

Według raportu Międzynarodowej Organizacji Pracy¹³ wzrost niepewności zatrudnienia stał się w ostatnich latach ogólnoswiatową tendencją. W 2019 r. szacowano, że bez umowy pracuje łącznie 3,3 mld¹⁴ osób. Jak donosi Międzynarodowa Konfederacja Związków Zawodowych¹⁵, brak umowy stał się jednym z głównych powodów niepewności zatrudnienia osób w wieku produkcyjnym. Grupa Banku

Światowego apeluje zaś do polityków o większą ochronę prawną pracowników¹⁶. Na wzrost niepewności zatrudnienia istotny wpływ miała pandemia COVID-19, która wywołała głębokie zmiany na rynku pracy. W konsekwencji, od czasu pandemii wielu pracowników walczy o utrzymanie własne i swoich rodzin¹⁷. Ta niepewność stała się jeszcze bardziej odczuwalna wraz z przyspieszeniem rozwoju sztucznej inteligencji (ang. *artificial intelligence*, AI). Wielu badaczy spodziewało się pozytywnego wpływu AI na usprawnienie pracy¹⁸, ale pracownicy¹⁹ dostrzegają w nim więcej negatywów niż pozytywów. Problem potęgują także konflikty zbrojne,

¹² L. McDowell, A. Batnitzky, S. Dyer: *Precarious work and economic migration: emerging immigrant divisions of labour in Greater London's service sector*, „International Journal of Urban and Regional Research” nr 1/2009, s. 3-25; Daly, M.B. Schenker, E. Ronda-Perez, A. Reid: *Examining the impact...*, op.cit.; International Labour Organisation, *Thesaurus*.

¹³ International Labour Organization, *From precarious work to decent work*, 2012, <<https://www.ilo.org/media/162721/download>> (dostęp 5.5.2024).

¹⁴ International Labour Organization, *World employment and social outlook—Trends 2019*, 2019, <https://webapps.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_670542.pdf> (dostęp 5.5.2024).

¹⁵ International Trade Union Confederation, *Global poll: Governments' failure to address low wages and insecure jobs threatens trust in politics and democracy*, 2018, <<https://www.ituc-csi.org/ITUC-Global-Poll-2018>> (dostęp 5.5.2024).

¹⁶ World Bank Group, *World development report 2019*, <<http://pubdocs.worldbank.org/en/808261547222082195/WDR19-English-Presentation.pdf>> (dostęp 5.5.2024).

¹⁷ V. Hopner, D. Hodgetts, P. King, S. Carr: *From crimmigration to [re]integration following the removal of "undesirable" people from Australia to New Zealand* [w:] F. M. Moghaddam, M. J. Hendricks, *Contemporary immigration: Psychological perspectives to address challenges and inform solutions*, American Psychological Association 2022, s. 263-280.

¹⁸ V. Bader, and S. Kaiser: *Algorithmic decision-making? The user interface and its role for human involvement in decisions supported by artificial intelligence*, „Organization” nr 5/2019, s. 655-672.; J. Liu, Y. Wang, & Y. Zhu, *Climate for innovation and employee creativity: An information processing perspective*, „International Journal of Manpower” nr 4/2020, s. 341-356; H. Jiang, Y. Cheng, J. Yang, & S. Gao: *AI-powered chatbot communication with customers: Dialogic interactions, satisfaction, engagement, and customer behavior*, „Computers in Human Behavior” nr 134/2022, 107329.

¹⁹ M. H. Huang, R. T. Rust: *Artificial intelligence in service*, „Journal of Service Research” nr 2/2018, s. 155-172; A. Bhargava, D. Bhargava, P. N. Kumar, G. S. Sajja, & S. Ray: *Industrial IoT and AI implementation in vehicular logistics and supply chain management for vehicle mediated transportation systems*, „International Journal of System Assurance Engineering and Management” 13(Suppl 1)/2022, s. 673-680; B. Abedin, *Managing the tension between opposing effects of explainability of artificial intelligence: a contingency theory perspective*, „Internet Research” nr 2/2022, s. 425-453; C. Crolic, F. Thomaz, R. Hadi, & A. T. Stephen: *Blame the bot: Anthropomorphism and anger in customer-chatbot interactions*, „Journal of Marketing” nr 1/2022, s. 132-148.

zwłaszcza te na Bliskim Wschodzie i Ukrainie. Wszystko to sprawia, że kwestia braku bezpieczeństwa pracy i niepewności zatrudnienia jest obecnie jednym z ważniejszych wyzwań społecznych w skali ogólnoświatowej. Stają się one problemem nie tylko dla badaczy nauk społecznych, związków zawodowych, organizacji społecznych, polityków i rządów, ale także dla instytucji kontrolujących tworzenie, wdrażanie i egzekwowanie prawa w środowisku pracy. Jednym z niepokojących aspektów tej sytuacji, zwłaszcza w krajach rozwiniętych gospodarczo, jest prekaryjność pracy imigrantów, na którą autorzy zwracają uwagę w niniejszym artykule.

Dane szacunkowe Międzynarodowej Organizacji Pracy²⁰ w 2019 r. pokazały, że pracownicy migracyjni to 5% zatrudnionych w krajach przyjmujących. Na całym świecie liczba osób pracujących poza ojczyzną

wyniosła 169 milionów, co stanowi wzrost o 5 milionów w porównaniu z 2017 r., i o 19 milionów w porównaniu z 2013 r. W UE w 2023 r. ponad 27 mln mieszkańców stanowiły osoby będące obywatelami krajów spoza UE, z czego 62% było czynne zawodowo²¹. Według Organizacji Narodów Zjednoczonych²² migracja będzie jednym czynnikiem napędzającym wzrost liczby obywateli w krajach wysoko rozwiniętych w ciągu najbliższych dekad.

Badania pokazały, że migranci międzynarodowi często otrzymują niestabilne formy zatrudnienia²³, a także odczuwają wyższy poziom niepewności niż rodzimi pracownicy²⁴. Co więcej, często otrzymują pracę dla osób nisko wykwalifikowanych i słabo płatną, niezależnie od ich rzeczywistego wykształcenia i kwalifikacji²⁵. Nieraz pracują także w gorszych i niebezpieczniejszych warunkach²⁶, m.in. w męczących lub

²⁰ International Labour Organization, *ILO Global Estimates on International Migrant Workers – Results and Methodology – Third edition*, International Labour Office, Geneva 2021, s. 5, <https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/publications/WCMS_808935/lang-en/index.htm (dostęp 12.4.2024).

²¹ Eurostat, *Migration and migrant population statistics*, 2024, <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics> (dostęp 12.4.2024); Eurostat, *Migration integration statistics – labour market indicators*, 2024, <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migrant_integration_statistics_%E2%80%93_labour_market_indicators#:~:text=Among%20persons%20aged%20%20%E2%80%93%25%20and%2075.4%20%25%20for%20nationals>, (dostęp 12.4.2024).

²² United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Population Prospects 2022: Summary of Results*. "United Nations", 2022, Page iii (preface). Downloaded from: <<https://www.un.org/development/desa/pd/content/World-Population-Prospects-2022>>, (dostęp 18.1.2024).

²³ P. A. Landsbergis, J. G. Grzywacz, A. D. LaMontagne: *Work organization, job insecurity, and occupational health disparities*, „American Journal of Industrial Medicine” nr 5/2014, s. 495-515.

²⁴ X. Liu, S. J. Bowe, A. Li, L. Milner, L. S. Too, A. D. LaMontagne: *Job insecurity: A comparative analysis between migrant and native workers in Australia*, „International Journal of Environmental Research and Public Health” nr 16/2019, s. 4159; N. Nappo: *Self-perceived job insecurity and self-reported health: Differences between native-born and migrant workers based on evidence from the Sixth European Working Conditions Survey*, „Plos one” nr 4/2022, e0267252.

²⁵ N. Nappo: *Self-perceived job insecurity...*, op.cit.; P. Trevena: *Why do highly educated migrants go for low-skilled jobs? A case study of Polish graduates working in London* [w:] B. Glorius; I. Grabowska-Lusińska, A. Kuvik: *Mobility in transition*, Amsterdam University Press 2009.

²⁶ E. Q. Ahonen, V. Porthé, M. L. Vazquez, A. M. Garcia, M. J. Lopez-Jacob, C. Ruiz-Frutos, et al.: *A qualitative study about immigrant workers perceptions of their working conditions in Spain*, „Journal of Epidemiology

bolesnych pozycjach, w dużym tempie, hałasie czy wibracjach²⁷. Co więcej, migranci częściej niż pracownicy rodzimi wykonują pracę trwającą ponad 10 godzin dziennie, ze zmieniającymi się godzinami jej rozpoczęcia i zakończenia. Nie mają także wpływu na ustalanie swoich dni wolnych.

Jak zauważają S. Dyer, L. McDowell i A. Batnitzky²⁸, duża grupa migrantów podejmuje pracę na długich zmianach, rezygnując z równowagi między życiem zawodowym a prywatnym, w przeciwieństwie do rodzimych pracowników. Badacze podają także, że w instytucjach publicznych i firmach zatrudniających migrantów często pojawiają się różne formy elastycznego zatrudnienia, umowy o zerowym wymiarze czasu (ang. *zero-hour contracts*)²⁹ oraz wymaganie od pracowników ubiegania się o pracę co kilka miesięcy³⁰. Powszechna jest także praktyka nieudokumentowanego zatrudnienia³¹.

Czynniki związane z prekaryjną pracą

Jak stwierdza E. Hodge³² „ludzie nie są prekaryjni i nie doświadczają wyłącznie prekaryjności (sami z siebie – przyp. aut.), lecz raczej stają się prekaryjni poprzez interakcje z innymi”.

Zatem nie sam pracownik, lecz interakcja z jego otoczeniem, składającym się z różnych osób i instytucji, prowadzi do prekaryzacji zatrudnienia.

Przykładem takiej interakcji jest relacja pracownik-pracodawca, w której obie strony nieustannie negocjują warunki pracy. Mają określone zasoby wpływające na ich siłę przetargową i wykorzystują je, mniej lub bardziej świadomie, do określenia swojej pozycji negocjacyjnej. W konsekwencji osoby, które mają mniejsze zasoby, stają się mniej sprawcze na rynku pracy. Przykładowo, C. Lübke³³ uważa, że pracownicy o niskim poziomie wykształcenia i z mniejszym

& Community Health" nr 63/2009, 936-942; E. Ronda Perez, F.G. Benavides, K. Levecque, J.G. Love, E. Felt, R. Van Rossem: *Differences in working conditions and employment arrangements among migrant and non-migrant workers in Europe*, „Ethnicity & Health" nr 6/2012, s. 563-577.

²⁷ E. Ronda Perez, F.G. Benavides, K. Levecque, J.G. Love, E. Felt, R. Van Rossem: *Differences in working conditions...*, op.cit.; E. Q. Ahonen, V. Porthé, M. L. Vazquez, A. M. García, M. J. Lopez-Jacob, C. Ruiz-Frutos, et al.: *A qualitative study about immigrant...*, op.cit.; N. Ollus: *Forced flexibility and exploitation: Experiences of migrant workers in the cleaning industry*, „Nordic Journal of Working Life Studies" nr 1/2016, s. 25-45; A. Bazzoli, T. M. Probst: *Vulnerable workers in insecure jobs: A critical meta-synthesis of qualitative findings*, „Applied Psychology" nr 1/2023, s. 85-105.

²⁸ S. Dyer, L. McDowell, A. Batnitzky: *Migrant work, precarious work-life balance: What the experiences of migrant workers in the service sector in Greater London tell us about the adult worker model*, „Gender, Place & Culture" nr 5/2011, s. 685-700.

²⁹ S. Scott: *Informalisation in low-wage labour markets: A case study of the UK food industry*, „Population, Space and Place" nr 7/2017, e2043.

³⁰ S. Scott: *Informalisation in low-wage...*, op.cit.; A. Bazzoli, T. M. Probst: *Vulnerable workers in insecure jobs...*, op.cit.

³¹ E. Ronda Perez, F. G. Benavides, K. Levecque, J. G. Love, E. Felt, R. Van Rossem: *Differences in working conditions...*, op.cit.

³² E. Hodge: *Making Precarious: the construction of precarity in refugee and migrant discourse*, „Borders in Globalization Review" nr1/2019, s. 84.

³³ C. Lübke: *How self-perceived job insecurity affects health: Evidence from an age-differentiated mediation analysis*, „Economic and Industrial Democracy" nr 4/2021, s. 1105-1122.

doświadczeniem zawodowym są bardziej narażeni na przeżywanie niepewności zatrudnienia. Podobna sytuacja dotyczy osób zaliczanych do grup związanych z uprzedzeniami, np. kobiet i mniejszości rasowych. Ich warunki pracy także są opisywane jako silnie prekaryjne³⁴. Migranci międzynarodowi często zaliczają się do obu wspomnianych grup, ponieważ ich zasoby związane z pracą są ograniczone, a pracodawca często jest w stosunku do nich nieufny i kieruje się fałszywymi przekonaniem na ich temat. Należy zauważyć, że pracownicy migrujący stanowią heterogeniczną grupę, a zatem różnią się określonymi cechami, co może mieć wpływ na ich sytuację zawodową.

Pracownicy migracyjni różnią się szczególnie pod względem kwalifikacji zawodowych czy znajomości lokalnego języka. Jak stwierdzają L. M. Amit, V. U. Ultra i Y. W. Song³⁵, omawiając wyniki swojego badania, ograniczona znajomość języka była wymieniana przez migrantów jako główny powód utrudnionej komunikacji ze współpracownikami. Oprócz ograniczania interakcji społecznych, brak znajomości

języka w pracy prowadzi do problemów np. przy korzystaniu z urządzeń i infrastruktury, co może negatywnie wpływać na bezpieczeństwo pracy³⁶.

Bez umiejętności skutecznego komunikowania się z przełożonym, współpracownikami i klientami, zatrudniony traci ważny zasób, co potencjalnie wpływa na jego pozycję na rynku pracy. Może też źle rozumieć polecenia czy sugestie pracodawcy. Ograniczona znajomość języka utrudnia proces zaznajomienia się z prawem pracy lub skontaktowania się z instytucjami zajmującymi się ochroną pracownika. Nawet jeśli dana osoba widzi nieprawidłowości często nie potrafi poinformować o tym instytucji kontrolnych, czy znaleźć innego pracodawcy.

Jak pokazały badania, bariery językowe zmniejszają możliwości uzyskania dobrego zatrudnienia³⁷ i wydłużają proces uzyskania pożądanej pracy³⁸. Co więcej, według badania bazującego na wywiadach z migrantami mieszkającymi w Wielkiej Brytanii³⁹, możliwości rozwoju kariery osób nieanglojęzycznych często bywają ograniczone do pracy w „etnicznych enklawach”, z dużą

³⁴ A. L. Kalleberg, S. P. Vallas (red.), *Probing precarious work: Theory, research, and politics* [w:] *Precarious work*, Emerald Publishing Limited, Leeds 2017, s. 1-30; J. Campos-Serna, E. Ronda-Pérez, L. Artazcoz, B. E. Moen, F. G. Benavides: *Gender inequalities in occupational health related to the unequal distribution of working and employment conditions: a systematic review*, „International Journal for Equity in Health” nr 12/2013, s. 1-18.

³⁵ L. M. Amit, V. U. Ultra Jr, Y. W. Song: *Link between migration status and occupational health and safety of Filipino migrant workers in South Korea*, „Philippine Journal of Science” nr /2, 2020, s. 451-462.

³⁶ Ibidem.

³⁷ V. Parutis: „Economic migrants” or “middling transnationals”? *East European migrants’ experiences of work in the UK*, „International Migration” nr 1/2014, s. 36-55; A. Bazzoli, T. M. Probst: *Vulnerable workers in insecure jobs...*, op.cit.

³⁸ K. Frank: *Immigrant employment success in Canada: Examining the rate of obtaining a job match*, „International Migration Review” nr 1/2013, s. 76-105.

³⁹ A. Bloch: *The labour market experiences and strategies of young undocumented migrants*, „Work, Employment and Society” nr 2/2013, s. 272-287.

zależnością od pracodawców pochodzących z tychże grup etnicznych.

Jak wykazali M. S. Aiyar wraz z zespołem⁴⁰, biegłość językowa odgrywa również znaczącą rolę w determinowaniu wysokości wynagrodzenia pracownika migrującego. Znaczenie znajomości języka zostało także potwierdzone przez X. Liu i współpracowników⁴¹, którzy pokazali, że migranci, którzy przed przyjazdem nie znali języka kraju przyjmującego, z czasem zmniejszyli swoją niepewność o zatrudnienie bardziej niż ci, którzy już wcześniej używali go regularnie. Autorzy tłumaczą to efektem nabywania biegłości językowej, a także zachodzącym procesem akulturacji⁴².

Oprócz możliwości akulturacji i lepszego poznania języka, długość pobytu może również pozytywnie wpływać na znajomość rynku pracy w kraju przyjmującym, tworzenie sieci społecznych i zawodowych, a także lepsze udokumentowanie własnych referencji, np. przez nostryfikację dyplomów. Jak wykazano w meta-syntezie przeprowadzonej przez A. Bazzoli i T. M. Probst⁴³, nieuznawanie zagranicznych referencji zostało zidentyfikowane przez różnych badaczy jako bariera dla bezpieczeństwa i stałości zatrudnienia

pracowników migrujących. Należy jednak zauważyć, że nawet uznane zagraniczne wykształcenie nie zapewnia lepszego zatrudnienia w takim samym stopniu, jak kompetencje zdobyte w kraju przyjmującym. Nie tylko niektóre dyplomy mogą być uważane za nieistotne w kraju przyjmującym (np. dyplom z historii obcego kraju), lecz także posiadanie wykształcenia w zawodach, na które panuje duży popyt nie daje gwarancji wysokiej jakości zatrudnienia. Chociaż wielu imigrantów ma znaczący kapitał ludzki: umiejętności, doświadczenie zawodowe, certyfikaty i dyplomy, często nie są one uznawane za równoważne z lokalnie nabytym kapitałem ludzkim⁴⁴. Przykładowo, S. Currie⁴⁵ donosi, że nawet uznawane dyplomy zagranicznego personelu medycznego są w Wielkiej Brytanii dyskredytowane, ponieważ pracodawcy wolą zatrudniać pracowników z lokalnym wykształceniem. X. Liu wraz z zespołem⁴⁶ zauważyli, że migranci z wyższym wykształceniem mieli podobny poziom niepewności zatrudnienia, co migranci z niższym wykształceniem. Osoby z wykształceniem średnim lub niższym osiągnęły bezpieczeństwo zatrudnienia takie, jak rodzimi pracownicy po 5 latach pobytu, podczas gdy osoby z wyższym

⁴⁰ M. S. Aiyar, M. B. B. Barkbu, N. Batini, M. H. Berger, M. E. Detragiache, A. Dizioli, P. Topalova, et al.: *The refugee surge in Europe: Economic challenges*, „International Monetary Fund Staff Discussion Note” nr 16/02/2016, s. 1-50.

⁴¹ X. Liu, S. J. Bowe, A. Li, L. Milner, L. S. Too, A. D. LaMontagne: *Job insecurity: A comparative analysis...*, op.cit.

⁴² M. L. Fang, E. M. Goldner: *Transitioning into the Canadian workplace: challenges of immigrants and its effect on mental health*, „Canadian Journal of Humanities and Social Sciences” nr 1/2011, s. 93-102.

⁴³ A. Bazzoli, T. M. Probst, *Vulnerable workers in insecure jobs...*, op.cit.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ S. Currie: *De-skilled and devalued: The labour market experience of Polish migrants in the UK following EU enlargement*, „The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations” nr 1/2007, s. 83-116.

⁴⁶ Patrz przyp. 41.

wykształceniem nie osiągnęły podobnego poziomu nawet po 11 latach. Było to zaskakujące, biorąc pod uwagę, że wcześniejsze badania prowadzone na ogólnej populacji pracowników wskazywały, że wyższy poziom wykształcenia wiązał się z większą pewnością zatrudnienia⁴⁷. Próbując wyjaśnić te wyniki autorzy stwierdzili, że wysoko wykwalifikowani pracownicy mogą być postrzegani przez swoich potencjalnych pracodawców jako niedopasowani pod względem kompetencji do stanowiska. Co więcej, poczucie niespójności statusu, tj. „rozbieżność między pozycją, jaką dana osoba zajmuje w jednej domenie swojego środowiska społecznego w porównaniu z jej pozycją w innej domenie”, może powodować dodatkowy stres u pracownika o zbyt wysokich kwalifikacjach⁴⁸.

Innym czynnikiem, który może różnicować sytuację zawodową migrantów są zmienne demograficzne niezwiązane z wykonywaniem obowiązków zawodowych. Powiązanie statusu migranta z przynależnością do innych dyskryminowanych grup może przyczynić się do wykształcenia złożonego wzorca prekaryjności,

określanego mianem „podwójnego wykluczenia” (ang. *double disadvantage*)⁴⁹. Jednym z takich czynników jest płeć. Jak podają A. Daly z zespołem⁵⁰, migrantki są bardziej podatne na zagrożenia i wyzysk w miejscu pracy. Jednocześnie, migrujący mężczyźni rzadziej niż kobiety deklarowali pracę w zawodach o pewnym zatrudnieniu, częściej – o umiarkowanie pewnym.

W badaniu polskich migrantów w Wielkiej Brytanii wykryto, że 51% kobiet i 35% mężczyzn wykonywało prace, w których wystarczały niskie kwalifikacje⁵¹. Wśród pracowników fizycznych mężczyźni różnili się bardziej niż kobiety od rodzimych pracowników pod względem narażenia na negatywne warunki pracy⁵². Według tego samego badania kobiety pracujące fizycznie były bardziej narażone na pracę bez umowy, niż rodzime pracownice, z trzykrotnie większym prawdopodobieństwem nieudokumentowanego zatrudnienia.

Innym czynnikiem demograficznym, który może mieć wpływ na pozycję zawodową migrantów, jest wiek. A. Mrozowicki i V. Trappman⁵³ donoszą, że migranci

⁴⁷ P. A. Landsbergis, J. G. Grzywacz, A. D. LaMontagne: *Work organization, job insecurity...*, op.cit.; K. Näswall, H. De Witte: *Who feels insecure in Europe? Predicting job insecurity from background variables*, „Economic and Industrial Democracy” nr 2/2003, s. 189-215.

⁴⁸ N. Stehr: *Status consistency: the theoretical concept and its empirical referent*, „Pacific Sociological Review” nr 2/1968, s. 95-99.

⁴⁹ M. Boyd: *At a disadvantage: The occupational attainments of foreign born women in Canada*, „International Migration Review” nr 4/1984, s. 1091-1119.

⁵⁰ A. Daly, M.B. Schenker, E. Ronda-Perez, A. Reid: *Examining the impact...*, op.cit.

⁵¹ M. Milewski, J. Ruszczak-Żbikowska: *Motywacje do wyjazdu, praca, więzi społeczne i plany na przyszłość polskich migrantów przebywających w Wielkiej Brytanii i Irlandii*, CMR Working Paper No. 35/93, Uniwersytet Warszawski 2008.

⁵² E. Ronda Perez, F. G. Benavides, K. Levecque, J. G. Love, E. Felt, R. Van Rossem: *Differences in working conditions...*, op.cit.

⁵³ A. Mrozowicki, V. Trappmann: *Precurity as a biographical problem? Young workers living with precarity in Germany and Poland*, „Work, Employment and Society” nr 2/2021, s. 221-238.

w wieku 25-35 lat częściej doświadczają prekaryjnych warunków pracy, niż ich starsi koledzy. Z drugiej strony, pracownicy migrujący zbliżający się do wieku emerytalnego twierdzą, że często są postrzegani przez swoich pracodawców jako „już nieprzydatni, bądź nieproduktywni”, a tym samym narażeni są na ryzyko utraty pracy⁵⁴.

Poza kompetencjami migranta ważny jest również status prawny pobytu, determinujący jego pozycję na rynku pracy. Państwowe ośrodki kontroli imigracji nie tylko określają okoliczności wjazdu do kraju przyjmującego, ale także czas trwania i warunki pobytu. Zdaniem B. Andersona⁵⁵ władze państwowe „wytwarzają status” migranta przez przypisanie mu określonego rodzaju wizy, wskazując tym samym, jak długo i gdzie (np. w jakim sektorze) może on być legalnie zatrudniony. Jeśli dana osoba chce przedłużyć swój pobyt, wiza musi być regularnie odnawiana, co często jest uzależnione od przedłożenia danej instytucji dokumentu potwierdzającego zatrudnienie. Taka sytuacja sprawia, że pracownik migrujący jest zależny od pracodawcy, który może nie przedłużyć dotychczasowej umowy podpisanej na czas określony.

W jeszcze bardziej niepewnej sytuacji znajdują się osoby zatrudnione bez umowy

lub z nieudokumentowanym pobytem. Bez możliwości udokumentowania swojej pracy, a tym samym bez ochrony prawnej, bez możliwości uczciwego konkutowania na rynku pracy, a także w obliczu ciągłego zagrożenia deportacją, osoby takie stają się jeszcze bardziej narażone na różne formy wyzysku⁵⁶.

Taką nadmierną zależność mogą wykorzystywać pracodawcy. Kiedy pracownik wystąpi o wyższe wynagrodzenie, pracodawca może nie tylko zdecydować się na jego zwolnienie, ale także zagrozić poinformowaniem instytucji państwowych o jego nielegalnym przebywaniu w kraju⁵⁷. Co więcej, zatrudniając migrantów o nieudokumentowanym pobycie pracodawca może obniżyć koszty zatrudnienia, nie przestrzegając przepisów dotyczących: składek na ubezpieczenie społeczne (opieka zdrowotna i składka emerytalna), płacy minimalnej, płatnych zwolnień lekarskich i urlopów. Dla pracownika zaś taka sytuacja oznacza tymczasowość, wymusza też ograniczanie się do określonych zawodów i sektorów⁵⁸.

Praca „na czarno” może pod pewnymi względami wydawać się korzystna dla pracownika, ponieważ pozwala uniknąć składek na ubezpieczenie społeczne i limitów nadgodzin, co zwiększa jego możliwości zarobku. Nadal ogranicza jednak bezpieczeństwo migranta i zwiększa jego

⁵⁴ M. Amrith: *Ageing bodies, precarious futures: the (im)mobilities of 'temporary' migrant domestic workers over time*, „Mobilities” nr 2/2021, s. 249-261.

⁵⁵ B. Anderson: *Migration, immigration controls and the fashioning of precarious workers*, „Work, Employment and Society” 2/2010, s. 300-317.

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ A. Bazzoli, T. M. Probst: *Vulnerable workers in insecure jobs...*, op.cit.

⁵⁸ A. Bloch: *The labour market experiences and strategies...*, op.cit.

podatność na zagrożenia. Niedokumentowani migranci tracą również możliwość podjęcia pracy w sektorze publicznym. Instytucje i firmy będące własnością skarbu państwa/samorządów często oferują liczne benefity socjalne, większą czytelność i przewidywalność schematów pracy, a także możliwość kontrolowania harmonogramu zadań. Kontrastuje to z sektorem prywatnym, gdzie grafik jest często zmieniany bez konsultacji z pracownikiem⁵⁹.

Kolejnym czynnikiem odgrywającym znaczącą rolę w kształtowaniu sytuacji migrantów na rynku pracy są relacje społeczne. Mogą one mieć charakter interpersonalny (rodzina, przyjaciele, społeczności, znajomi zawodowi) lub opierać się na organizacjach (np. agencje pracy, uniwersytety czy organizacje pozarządowe wspierające uchodźców)⁶⁰. Utrzymywanie więzi z innymi migrantami i organizacjami przynosi liczne korzyści. Osoby posiadające wiedzę i doświadczenie są źródłem informacji o kraju przyjmującym⁶¹, jego prawie i polityce administracyjnej, rynku

mieszkaniowym, itp. Imigranci dłużej przebywający w danym kraju mogą przekazywać osobom poszukującym pracy informacje o warunkach pracy w poszczególnych firmach, organizacjach. Takie kontakty mogą pośredniczyć między migrantem poszukującym zatrudnienia a instytucją lub firmą dysponującą wolnymi miejscami pracy. Należy wspomnieć, że pracownik, który polecił inną osobę często odpowiada za efekty jej pracy, co stanowi mechanizm przenoszenia odpowiedzialności z pracodawcy na pracownika⁶².

Zróznicowana sieć kontaktów może stanowić ważny atut migranta na rynku pracy. Przykładowo, relacje interpersonalne mogą pomóc w znalezieniu pracodawcy, zwłaszcza w zamkniętych, etnicznych społecznościach⁶³. Zaś kontakty z organizacjami – w uznaniu kwalifikacji⁶⁴. Grupy doświadczonych migrantów mogą też zapewnić wsparcie emocjonalne. Wyjazd do innego kraju w poszukiwaniu pracy jest często stresujący, np. ze względu na różnice kulturowe i potrzebę adaptacji⁶⁵, brak

⁵⁹ J. Hyman, D. Scholarios, C. Baldry: *Getting on or getting by? Employee flexibility and coping strategies for home and work*, „Work, Employment and Society” nr 4/2005, s. 705-725; S. Dyer, L. McDowell, A. Batnitzky: *Migrant work, precarious work—life balance...*, op.cit.

⁶⁰ M. V. Poros: *The role of migrant networks in linking local labour markets: the case of Asian Indian migration to New York and London*, „Global Networks” nr 3/2001, s. 243-260; M. Pourmehdi, H. A. Shahrani: *The role of social media and network capital in assisting migrants in search of a less precarious existence in Saudi Arabia*, „Migration and Development” nr 3/2021, s. 388-402.

⁶¹ M. Pourmehdi, H. A. Shahrani: *The role of social media and network...*, op.cit.; P. Trevena: *Why do highly educated migrants...*, op.cit.

⁶² J. Stachowski, K. Fiałkowska: *‘Living on the edge’?: A comparative study of processes of marginalisation among Polish migrants in rural Germany and Norway* [w:] *International Labour Migration to Europe’s Rural Regions*, Routledge, London/New York 2020. s. 104-20.

⁶³ M. Pourmehdi, H. A. Shahrani: *The role of social media...*, op.cit.

⁶⁴ M. V. Poros: *The role of migrant networks...*, op.cit.

⁶⁵ E. Turska, A. Mochnacka: *Acculturation strategies and work engagement among Polish migrant workers in Great Britain*, „The New Educational Review” nr 45/2016, s. 273-284; D. L. Sam, J. W. Berry: *Acculturation: When individuals and groups of different cultural backgrounds meet*, „Perspectives on psychological science” nr 4/2010, s. 472-481.

osób bliskich i krewnych⁶⁶, oraz częstą dyskryminację ze strony współpracowników i przełożonych⁶⁷. Osoby funkcjonujące w podobnych warunkach, które napotykały te same problemy i zdobyły już doświadczenie w radzeniu sobie z nimi mogą być niezwykle pomocne. Taka grupa społeczna może stanowić substytut części relacji międzyludzkich, zwłaszcza jeśli rodzina i przyjaciele pozostają w kraju wysyłającym, a migrant nie zawarł jeszcze nowych znajomości w kraju przyjmującym. Jednak poleganie wyłącznie na relacjach z grupami migrantów przez dłuższy czas może także utrudnić udaną adaptację społeczną w kraju przyjmującym⁶⁸.

Ważny wpływ na sytuację zawodową pracownika mogą mieć również motywacja i postawy. Według raportu opracowanego na podstawie pogłębionych wywiadów przeprowadzonych wśród migrantów w Wielkiej Brytanii⁶⁹ wykazano, że najchętniej zatrudnia się ich na stanowiskach niewymagających wysokich, a nawet przeciętnych kwalifikacji, bądź nieatrakcyjnych dla rodzimych pracowników. Wiedząc o tym, migranci mają niewielkie oczekiwania, przynajmniej na początku

pobytu. Dotyczy to głównie osób, które słabo znają język, legitymują się niskim poziomem wykształcenia, posiadają ograniczoną wiedzę na temat lokalnego rynku pracy i wykazują niską samoocenę własnej pozycji zawodowej⁷⁰.

Według V. Parutis⁷¹, która przeprowadziła pogłębione wywiady z polskimi i litewskimi migrantami w Norwegii, ich ambicje zawodowe rosną wraz z długością pobytu. Po pewnym czasie migranci, niezadowoleni z dotychczasowego stanu rzeczy, szukają pracy wiążącej się z wyższym statusem społecznym. Długi czas przebywania w kraju uprawnia często także do starania się o pozwolenie na stały pobyt, a nawet obywatelstwo⁷². Daje to dodatkowe gwarancje i prawa dotyczące rynku pracy i zabezpieczenia socjalnego. W takim wypadku prekaryjne warunki zatrudnienia przestają być dla wielu stanem akceptowalnym.

Niekorzystne warunki zatrudnienia i jego tymczasowość są akceptowane – jak pokazują badania – przez tych, którzy planują swój pobyt i zatrudnienie tylko na określony czas, bez przywiązania się do pracodawcy⁷³. Inni zgadzają się

⁶⁶ S. Dyer, L. McDowell, A. Batnitzky: *Migrant work, precarious work–life balance...*, op.cit.

⁶⁷ K. Jones: 'It was a whirlwind. A lot of people made a lot of money': *The role of agencies in facilitating migration from Poland into the UK between 2004 and 2008*, „Central and Eastern European Migration Review” nr 2/2014, s. 105-126; J. H. Friberg: *Culture at work: Polish migrants in the ethnic division of labour on Norwegian construction sites*, „Ethnic and Racial Studies” nr 11/2012, s. 1914-1933.

⁶⁸ R. Sawyer, G. Chen: *The impact of social media on intercultural adaptation*, „Intercultural Communication Studies” nr 21/2012, s. 151-169.

⁶⁹ A. Bloch: *The labour market experiences and strategies...*, op.cit. ; P. Trevena: *Why do highly educated migrants...*, op.cit.

⁷⁰ P. Trevena: *Why do highly educated migrants...*, op.cit.

⁷¹ V. Parutis: 'Economic migrants' or 'middling transnationals'..., op.cit.

⁷² B. Anderson: *Migration, immigration controls...*, op.cit.

⁷³ M. J. Piore: *Birds of Passage: Migrant Labour and Industrial Societies*, Cambridge University Press 1979; K. Filipek, D. Polkowska: *The latent precariousness of migrant workers: a study of Ukrainians legally employed*

na niekorzystane warunki tylko jako etap przejściowy, do czasu aż nauczą się władać obcym językiem. Znajomość języka pomaga szybciej awansować na rynku pracy, ułatwia rozwijanie sieci relacji społecznych i, w konsekwencji, może oznaczać lepsze warunki pracy, zakwaterowania, itp.

Podjmując temat ambicji zawodowych migrantów, P. Trevena⁷⁴ wymienia trzy grupy Polaków mieszkających w Londynie, różniące się motywacją do podjęcia zatrudnienia w obcym kraju. Członkowie pierwszej grupy to tzw. Dryfujący, migrują z powodów niematerialnych. Z reguły przybywają do Wielkiej Brytanii bez dobrze rozwiniętych kompetencji zawodowych lub dobrej znajomości języka. Dążą do jak najszybszego znalezienia zatrudnienia, dlatego wybierają stanowiska, które są dostępne od zaraz, bez wysokich kwalifikacji. Dryfujący nie dążą do awansu na stanowiska wymagające wyższych kwalifikacji, ponieważ praca jest drugorzędna, nie jest celem samym w sobie. Członkowie drugiej grupy, tzw. Poszukiwacze kariery, traktują zatrudnienie jako wartość centralną. Migrując, dążą do zdobycia doświadczenia zawodowego, podniesienia kwalifikacji i rozwoju kariery. Po okresie początkowym – zajmowania stanowisk niewymagających wysokich kwalifikacji – starają się znaleźć dobrze płatną, stabilną pracę z perspektywami awansu. Podobny cel przyświeca ostatniej grupie: Zarabiającym na cel. To osoby, które migrują w celu

znalezienia dobrze płatnej pracy. Dążą do zrealizowania swojego planu, zazwyczaj zlokalizowanego w kraju przyjmującym (np. budowy domu, bądź kupna samochodu rodzinnego), co wymaga większych zasobów finansowych.

Konsekwencje prekaryjnego zatrudnienia

Konsekwencje niekorzystnych warunków pracy i zatrudnienia mogą mieć wpływ na migranta pod względem ekonomicznym, równowagi między życiem zawodowym a prywatnym, zdrowia psychicznego i somatycznego. Mogą także wpływać na funkcjonowanie organizacji zatrudniającej. Reakcje migrantów na wyżej wymienione niekorzystne warunki pracy dotyczą zazwyczaj obaw o nadużycia i wyzysk, obniżenie wynagrodzenia bądź zwolnienie⁷⁵.

Migranci o nieudokumentowanym statusie dodatkowo obawiają się deportacji, a ich możliwości radzenia sobie są ograniczone. Poczucie niepewności wśród migrantów zazwyczaj utrzymuje się długo-trwale. Zgodnie z wynikami badania przeprowadzonego wśród nieanglojęzycznych pracowników w Australii⁷⁶, choć różnice w poczuciu niepewności zatrudnienia między migrantami a rodzimymi pracownikami zmniejszyły się z czasem, osiągnęły one podobny poziom dopiero po ponad 11 latach od przyjazdu. W wypadku wysoko wykształconych migrantów różnica ta utrzymywała się nawet dłużej.

in Poland, „Journal of International Migration and Integration” nr 1/2020, s. 205-220.

⁷⁴ P. Trevena: *Why do highly educated migrants...*, op.cit.

⁷⁵ B. Anderson: *Migration, immigration controls...*, op.cit.

⁷⁶ X. Liu, S. J. Bowe, A. Li, L. Milner, L. S. Too, A. D. LaMontagne: *Job insecurity: A comparative analysis...*, op.cit.

Przeciągający się brak poczucia bezpieczeństwa jest czynnikiem stresogennym, który ogranicza zasoby psychiczne jednostki⁷⁷. W połączeniu z długim lub nieregularnym czasem pracy, ograniczającym wszelką aktywność poza pracą oraz odpoczynek, stan ten może przenieść prekaryjność migranta z pracy także na inne obszary życia. Przedłużająca się niepewność pozbawia wszelkiej przewidywalności potrzebnej do angażowania się w długoterminowe relacje⁷⁸, planowanie dalszej edukacji, bądź podjęcia decyzji o stałym osiedleniu się. W konsekwencji osoba taka ma problemy z budowaniem sieci relacji społecznych, tracąc tym samym szanse na wsparcie mentalne i informacyjne. Co więcej, w przypadku zatrudnienia w firmach będących enklawami etnicznymi, mając kontakt tylko lub głównie z innymi pracownikami migracyjnymi, integracja ze społeczeństwem kraju przyjmującego może być utrudniona⁷⁹.

Kolejne wyzwanie stoi przed tymi, którzy przenoszą za granicę zarówno swoje zawodowe, jak i rodzinne role. S. Dyer i inni⁸⁰ opisują strategie wybierane przez migrantów

w celu utrzymania roli rodzica i małżonka, co często wymaga renegocjacji ról w rodzinie. Może to przybrać formę rozdzielania obowiązków (np. jedna osoba zarabia pieniądze dla rodziny, druga zajmuje się domem i dziećmi) lub dzielenia się opieką nad dziećmi w ramach tzw. rodziny nuklearnej.

Długotrwałe zatrudnienie w prekaryjnych warunkach może dodatkowo wpływać na zdrowie migranta, o czym wspomina C. Lübke⁸¹. Przedłużające się niepewność zatrudnienia i niepewna sytuacja finansowa mogą wpływać na zdrowie przez psychosomatyczne reakcje stresowe (np. rozregulowanie mechanizmów hormonalnych⁸²), może prowadzić także do postrzeganej utraty kontroli nad własną sytuacją życiową. Pojęcie „postrzeganej kontroli” odnosi się do stopnia, w jakim jednostka wierzy, że podoła wyzwaniom pojawiającym się w życiu. Przekonanie o braku kontroli jest stanem, który może prowadzić do negatywnych konsekwencji zdrowotnych, np. przez silniejszą psychologiczną reakcję na stres i unikanie podejmowania zachowania prozdrowotnego⁸³.

⁷⁷ *ibid*; E. Martinescu, M. R. Edwards, A. C. Leite, G. Randsley de Moura, A. G. Marques, D. Abrams: *The interactive effect of job skill level and citizenship status on job depression, work engagement and turnover intentions: A moderated mediation model in the context of macro-level turbulence (of 'Brexit')*, „Human Resource Management Journal”, 2022, 1-17.

⁷⁸ A. Nobil Ahmad: *Dead men working: time and space in London's (illegal) migrant economy*, „Work, Employment and Society” nr 2/2008, s. 301-318

⁷⁹ A. Bloch: *The labour market experiences and strategies...*, op.cit.

⁸⁰ S. Dyer, L. McDowell, A. Batnitzky: *Migrant work, precarious work-life balance...*, op.cit.

⁸¹ C. Lübke: *How self-perceived job insecurity affects health: Evidence from an age-differentiated mediation analysis*, „Economic and Industrial Democracy” nr 4/2021, s. 1105-1122.

⁸² B. B. Arnetz, S. O. Brenner, L. Levi, R. Hjelm, I. L. Petterson, et al.: *Neuroendocrine and immunologic effects of unemployment and job insecurity*, „Psychotherapy and Psychosomatics” nr 2-4/1991, s. 76-80.

⁸³ S. C. Thompson, S. Spacapan: *Perceptions of control in vulnerable populations*, „Journal of Social Issues” nr 4/1991, s. 1-21.

Wreszcie niepewność zatrudnienia może zmniejszać satysfakcję z życia rodzinnego wśród osób, które przenoszą do domu stres związany z pracą. Przykładowo, osoby zaniepokojone niestabilnym zatrudnieniem mogą komunikować się ze swoimi krewnymi w bardziej agresywny sposób⁸⁴.

Wśród skutków prekaryjnych warunków zatrudnienia dla zdrowia somatycznego można wymienić m.in.: rozwój chorób układu krążenia, podwyższone ryzyko cukrzycy i nadciśnienia⁸⁵. Możliwe konsekwencje dla zdrowia psychicznego to np. wypalenie zawodowe⁸⁶, depresja⁸⁷ i myśli samobójcze⁸⁸.

Należy zauważyć, że konsekwencje zdrowotne mogą się różnić w zależności od cech demograficznych migrantów, nawet jeśli ich warunki pracy i zatrudnienia są podobne. Zgodnie z wynikami badania przeprowadzonego przez N. Nappo⁸⁹, niepewność zatrudnienia ma najpoważniejsze konsekwencje zdrowotne dla migrantów płci męskiej i starszych pracowników. Natomiast nie stwierdzono związku między

wykształceniem a zdrowiem. Jest to zaskakujące, biorąc pod uwagę dotychczasowe ustalenia dotyczące pozytywnego wpływu wyższego wykształcenia na zdrowie w populacji ogólnej⁹⁰.

Poza indywidualnymi konsekwencjami dla pracowników, prekaryjne zatrudnienie ma również wpływ na funkcjonowanie pracodawcy. Wśród tych (pozornie) pozytywnych wymienić można obniżanie, na krótszą metę, kosztów pracy. Kolejnym aspektem, który może się wydawać korzystny dla pracodawcy jest możliwość nieograniczonego zwalniania pracowników. Dotyczy to w szczególności migrantów o nieudokumentowanym pobycie. Warto jednak wspomnieć, że także migrant o uregulowanym statusie, z wizą uzależnioną od uzyskania umowy o pracę lub zatrudnienia przez agencje, w wielu krajach może liczyć jedynie na ograniczoną ochronę prawną. W badaniach, które zrealizowano na podstawie studium przypadku hotelu w Wielkiej Brytanii⁹¹, pokazano że pracodawcy stosują różne formy

⁸⁴ C. Lübke: *How self-perceived job insecurity affects health...*, op.cit.; J. H. Larson, S. M. Wilson, R. Beley: *The impact of job insecurity on marital and family relationships*, „Family Relations” nr 2/1994, s. 138-143.

⁸⁵ M. Virtanen, S. T. Nyberg, G. D. Batty, M. Jokela, K. Heikkilä, et al.: *Perceived job insecurity as a risk factor for incident coronary heart disease: systematic review and meta-analysis*, „BMJ” 2013;347:f4746

⁸⁶ J. Bosman, S. Rothmann, J. H. Buitendach: *Job insecurity, burnout and work engagement: The impact of positive and negative affectivity*, „SA Journal of Industrial Psychology” nr 4), /2005, s. 48-56.

⁸⁷ T. J. Kim, O. von dem Knesebeck: *Perceived job insecurity, unemployment and depressive symptoms: a systematic review and meta-analysis of prospective observational studies*, „International Archives of Occupational and Environmental Health” nr 89/2016, s. 561-573.

⁸⁸ A. Milner, K. Witt, A. D. LaMontagne, I. Niedhammer: *Psychosocial job stressors and suicidality: a meta-analysis and systematic review*, „Occupational and Environmental Medicine” nr 4/2018, s. 245-253.

⁸⁹ N. Nappo: *Self-perceived job insecurity and self-reported health...*, op.cit.

⁹⁰ Np. C. E. Ross, C. L. Wu: *The links between education and health*, „American Sociological Review” 1995, 719-745.

⁹¹ L. McDowell, A. Batnitzky, S. Dyer: *Precarious work and economic migration: emerging immigrant divisions of labour in Greater London's service sector*, „International Journal of Urban and Regional Research” nr 1/2009, s. 3-25.

elastycznego zatrudnienia (np. akord). Przyniosło to organizacji wiele pozornych korzyści, ponieważ pracowników można było stosunkowo łatwo wezwać do pracy w dowolnym momencie lub zwolnić bez konsekwencji prawnych. Z drugiej strony inni badacze zidentyfikowali także negatywne konsekwencje, wpływające na wydajność i bezpieczeństwo pracy organizacji decydującej się na elastyczne (a więc prekaryjne) zatrudnienie. Gdy pracodawca oferuje niekorzystne warunki, niskie wynagrodzenie, niepewność i niewielkie możliwości rozwoju, istnieje stosunkowo małe prawdopodobieństwo, że pracownik przywiąże się do organizacji lub będzie zaangażowany w pracę. Jeśli nic nie ogranicza mobilności migranta i na rynku dostępne są inne oferty pracy, pracownik może nie widzieć przeciwwskazań w zmianie pracodawcy w dowolnym momencie⁹². Ci, którzy zgodzą się pozostać w przedsiębiorstwie, mogą zdecydować się na utworzenie związków zawodowych, aby polepszyć swoją pozycję w negocjacjach z pracodawcą. Nawet gdy w miejscu pracy brakuje związków zawodowych, stwierdzono, że migranci chronią się przed nadużyciami ze strony pracodawców tworząc własne nieformalne organizacje⁹³.

Poza potencjalnymi problemami kadrowymi prekaryjne zatrudnienie często prowadzi do spadku wydajności pracy. Według L. Greenhalgha i Z. Rosenblatt⁹⁴ migracyjni pracownicy wykazują także tendencję do niskiej wydajności pracy oraz oporu wobec zmian. W meta-syntezie wykonanej przez A. Bazzoli i T. M. Probst⁹⁵ wykryto także brak zaufania do kierownictwa, co może być kluczową barierą w komunikacji między migrantami pracującymi w prekaryjnych warunkach, a ich pracodawcami. Brak zaufania może prowadzić nawet do zaniechania zgłaszania przez migrantów zagrożeń i wypadków w pracy do państwowych instytucji kontrolnych z obawy przed zdemaskowaniem i, w konsekwencji, utratą zatrudnienia⁹⁶.

Należy podkreślić, że pracownicy migracyjni często zdają sobie sprawę, że pracodawca traktuje ich nieodpowiednio. Co więcej, brakuje im wiedzy na temat praw pracowniczych wynikających z kodeksu pracy obowiązującym w kraju przyjmującym, a także znajomości praktyk i zwyczajów na tamtejszym rynku pracy. Dlatego trudno im ocenić, czy określone traktowanie przez pracodawcę stanowi naruszenie ich praw i przywilejów na rynku pracy w kraju przyjmującym⁹⁷.

⁹² K. Filipek, D. Polkowska: *The latent precariousness...*, op.cit.; B. Anderson: *Migration, immigration controls...*, op.cit.

⁹³ D. Però: *Indie unions, organizing and labour renewal: Learning from precarious migrant workers*, „Work, Employment and Society” nr 5/2020, s. 900-918.

⁹⁴ L. Greenhalgh, Z. Rosenblatt: *Job insecurity: Toward conceptual clarity*, „Academy of Management Review” nr 3/1984, s. 438-448.

⁹⁵ A. Bazzoli, T. M. Probst: *Vulnerable workers in insecure jobs...*, op.cit.

⁹⁶ *ibid.*

⁹⁷ *ibid.*

Ograniczenia i problemy w badaniach

Zaprezentowane powyżej wyniki badań mają pewne ograniczenia w interpretacji. Jak wskazał B. Anderson⁹⁸, wśród badaczy brakuje zgody co do jednolitej definicji zjawiska prekaryjnego zatrudnienia. Autor ostrzega, że prekaryzacja może nawet stać się tzw. „słowem wytrychem” (ang. *catchall term*), oznaczającym „jednocześnie wszystko i nic”. Chociaż niektóre aspekty powtarzają się w większości prób konceptualizacji prekaryjności (np. niepewność, podatność na zagrożenia), naukowcy do tej pory nie uzgodnili jednej definicji tego pojęcia. Przyczynia się do tego także zróżnicowanie form prekaryjności w zależności od sektora i kraju⁹⁹. Ponadto, jak argumentują K. Filipek i D. Polkowska¹⁰⁰ niepewność i niestabilność mogą być różnie rozumiane przez badaczy będących członkami społeczeństwa przyjmującego i migrantów, ponieważ reprezentują oni różne grupy społeczne i kultury, wywodzą się z różnych środowisk, a tym samym różnią się doświadczeniami na rynku pracy. W konsekwencji tego sporu pojęciowego powstało wiele metod stosowanych do pomiaru prekaryjności i jej czynników. Ogranicza to możliwość porównywania wyników różnych badań¹⁰¹.

Druga grupa ograniczeń dotyczy kwestii metodologicznych. Należy zauważyć, że zdecydowana większość badań dotyczących prekaryjnej pracy migrantów opiera się wyłącznie na danych przekrojowych (ang. *cross-sectional data*) lub wywiadach pogłębionych. Co więcej, możliwość uogólniania wyników badań na populację migrantów międzynarodowych jest ograniczona, ponieważ większość z nich jest zawężona tylko do jednego, dobrze rozwiniętego gospodarczo kraju przyjmującego, i tylko jednej lub kilku określonych grup zawodowych¹⁰². Dodatkowo większość wyników badań opiera się wyłącznie na deklaracjach respondentów. W takich przypadkach można wyciągać wnioski jedynie na temat subiektywnego postrzegania prekaryjności zatrudnienia przez pracowników migrujących, nie zaś obiektywnych warunków zatrudnienia.

Przykładem wspomnianego ograniczenia mogą być duńskie badania, które pokazały, że imigranci sprzątający budynki oceniali lepiej psychospołeczne warunki pracy, niż ich koledzy będący rodzimymi pracownikami¹⁰³. Zdaniem autorów badania było to spowodowane niższymi oczekiwaniami. Także w polskim badaniu wykryto, że ukraińscy migranci pozytywnie ocenili swoje warunki pracy i w przeciwieństwie

⁹⁸ B. Anderson: *Migration, immigration controls...*, op.cit.

⁹⁹ *ibid.*

¹⁰⁰ K. Filipek, D. Polkowska: *The latent precariousness...*, op.cit.

¹⁰¹ X. Liu, S. J. Bowie, A. Li. L. Milner, L. S. Too, A. D. LaMontagne: *Job insecurity: A comparative analysis...*, op.cit.

¹⁰² N. Nappo: *Self-perceived job insecurity and self-reported health...*, op.cit.

¹⁰³ K. Olesen, I. G. Carneiro, M. B. Jørgensen, M. A. Flyvholm, R. Rugulies, et al.: *Psychosocial work environment among immigrant and Danish cleaners*, „International Archives of Occupational and Environmental Health” nr 85/2012, s. 89-95.

do rodzimych pracowników nie przejawiali obaw o zwolnienie, ani niezadowolenia z pracy¹⁰⁴. Wspomniane wyniki autorki wyjaśniły efektem porównania znacznie lepszych warunków pracy i wyższego wynagrodzenia w kraju przyjmującym z oczekiwaniami opartymi na doświadczeniach z kraju wysyłającego.

Kwestią często poruszaną w literaturze jest stan zdrowia osób wykonujących pracę o prekaryjnych warunkach. Wiele badań ogranicza się do wiązania go wyłącznie ze „statusem migranta” lub konkretnymi warunkami pracy, bez identyfikacji czynników pośredniczących lub modyfikujących. Podobne zjawisko występuje także w badaniach skutków zdrowotnych prekaryjnej pracy osób z dyskryminowanych grup etnicznych¹⁰⁵. Jak wskazuje N. Nappo¹⁰⁶, badając wśród migrantów problemy zdrowotne oraz prekaryjne zatrudnienie, należy również rozważyć prawdopodobieństwo odwrotnej przyczynowości, tj. wpływu pogorszonego stanu zdrowia migrantów na obniżone zaangażowanie w pracę. Większość badań dostarcza jedynie danych korelacyjnych, bez szacowania efektu przyczynowego. Wobec tego nie można odrzucić drugiego

kierunku relacji, tj. założenia, że osoby niezdrowe mają tendencję do znajdowania prekaryjnego zatrudnienia lub negatywne zdarzenia zdrowotne powodują, że ludzie spodziewają się utraty pracy.

Wnioski

Badania przeprowadzone w ostatnich latach pokazują, że osoby młode, kobiety i imigranci są szczególnie narażeni na pracę o prekaryjnym charakterze, co wpływa na ich zdrowie¹⁰⁷ i funkcjonowanie socjoekonomiczne. Organizacje międzynarodowe, państwowe i samorządowe powinny zintensyfikować swoje wysiłki, aby zapewnić ochronę socjalną pracownikom narażonym na pracę o prekaryjnym charakterze oraz stworzyć i promować rozwiązania prawne przeciwdziałające tej sytuacji.

Istotnym problemem w krajach rozwiniętych gospodarczo są również zbyt niskie i niesprawiedliwe wynagrodzenia dla grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji¹⁰⁸. Nacisk w dyskusji powinien zostać przeniesiony z ustalania płacy minimalnej na płacę wystarczającą do utrzymania (ang. *living wage*) i zwiększenie równości wynagrodzeń. Niestety, do tej pory w dyskusjach dotyczących prawa

¹⁰⁴ K. Filipek, D. Polkowska: *The latent precariousness...*, op.cit.

¹⁰⁵ Daly, M.B. Schenker, E. Ronda-Perez, A. Reid: *Examining the impact...*, op.cit.

¹⁰⁶ N. Nappo: *Self-perceived job insecurity and self-reported health...*, op.cit.

¹⁰⁷ H. Scott-Marshall, E. Tompass, *The health consequences of precarious employment experiences*, „Work” nr 38/2011, s. 369-382.; B. J. Gray, C. N. B. Grey, A. Hookway, L. Homolova, A. R. Davies: *Differences in the impact of precarious employment on health across population subgroups: a scoping review*, „Perspectives in Public Health” nr 1/2021, s. 37-49; K. Kennedy, B. Hallowell: *Peace building in practice: Creating shared security at all levels*, „Behavior and Social Issues” nr 1/2021, s. 209-214.

¹⁰⁸ A. Furnham: *Pay secrecy*, „European Business Review” 2019, s. 69-72, <<https://www.europeanbusinessreview.com/pay-secrecy/>> (dostęp 5.5.2024); International Labour Organization, *Global wage report 2018/19: What lies behind gender pay gaps*, 2018, <https://webapps.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_650553.pdf> (dostęp 5.5.2024).

pracy i polityki społecznej nacisk kładziono głównie na problemy pracowników średniego szczebla lub płacę minimalną. Natomiast prawa pracowników o nieudokumentowanym statusie oraz innych osób pracujących z ograniczoną ochroną prawną były często pomijane. W związku z tym potrzebne jest nowe spojrzenie na aktywność zawodową grup wykluczonych i opracowanie nowego paradygmatu badań. W ostatnich latach badacze coraz częściej dyskutują o zrównoważonych źródłach utrzymania, będących nowym wyzwaniem dla społeczeństw XXI wieku¹⁰⁹. Rodzi

to pytanie: jaką rolę w tym procesie powinny odgrywać państwa, organizacje ponadnarodowe i instytucje kontrolujące wydatki publiczne.

MARIAN BANASĆ

prezes Najwyższej Izby Kontroli,
profesor ANTONI WONTORCZYK
Instytut Psychologii Stosowanej,
Zakład Psychologii Pracy i Organizacji,
Uniwersytet Jagielloński,

MICHAŁ KULISZ

Uniwersytet Jagielloński

¹⁰⁹ Organization for Economic Cooperation and Development, *OECD Guidelines for multinational enterprises, 2011 Edition*, 2011, <<https://www.oecd.org/daf/inv/mne/48004323.pdf>> (dostęp 5.5.2024); K. Bohnenberger: *Is it a green or a brown job? A taxonomy of sustainable employment*, „Ecological Economics”, 200/2022, 107469.

Słowa kluczowe: migracja, prekaryjność, niepewność zatrudnienia, podatność na zagrożenia, równowaga praca-życie

Bibliografia:

1. Abedin P.: *Managing the tension between opposing effects of explainability of artificial intelligence: a contingency theory perspective*, „Internet Research” nr 2/2022.
2. Ahonen E. Q., Porth V., Vazquez M. L., Garcia A. M., Lopez-Jacob M. J., Ruiz-Frutos C. et al.: *A qualitative study about immigrant workers perceptions of their working conditions in Spain*, „Journal of Epidemiology & Community Health” nr 63/2009.
3. Aiyar M. S., Barkbu M. B. B., Batini N., Berger M. H., Detragiache M. E., Dizioli A., Topalova P. et al.: *The refugee surge in Europe: Economic challenges*, „International Monetary Fund Staff Discussion Note” nr 2/2016.
4. Amit L. M., Ultra V. U. Jr, Song Y. W.: *Link between migration status and occupational health and safety of Filipino migrant workers in South Korea*. „Philippine Journal of Science” nr 2/2020.
5. Amrith M.: *Ageing bodies, precarious futures: the (immobilities of 'temporary' migrant domestic workers over time*, „Mobilities” nr 2/2021.
6. Anderson B.: *Migration, immigration controls and the fashioning of precarious workers*, „Work, Employment and Society” nr 2/2010.

7. Arnetz B., Brenner S. O., Levi L., Hjelm R., Petterson I. L. et al.: *Neuroendocrine and immunologic effects of unemployment and job insecurity*, „Psychotherapy and Psychosomatics” nr 2-4/1991.
8. Bader V., Kaiser S.: *Algorithmic decision-making? The user interface and its role for human involvement in decisions supported by artificial intelligence*, „Organization” nr 5/2019.
9. Bazzoli A., Probst T. M.: *Vulnerable workers in insecure jobs: A critical meta-synthesis of qualitative findings*, „Applied Psychology” nr 1/2023.
10. Benach J., Vives A., Tarafa G., Delclos C., Muntaner C.: *What should we know about precarious employment and health in 2025? Examining the agenda for the next decade of research*, „International Journal of Epidemiology” nr 45/2016.
11. Bhargava D., Bhargava A., Kumar P. N., Sajja G. S., & Kay S.: *Industrial IoT and AI implementation in vehicular logistics and supply chain management for vehicle mediated transportation systems*, „International Journal of System Assurance Engineering and Management” nr 13(Suppl 1)/2022.
12. Bloch A.: *The labour market experiences and strategies of young undocumented migrants*, „Work, Employment and Society” nr 2/2013.
13. Bosman J., Rothmann S., Buitendach J. H.: *Job insecurity, burnout and work engagement: The impact of positive and negative effectivity*, „SA Journal of Industrial Psychology” nr 4/2005.
14. Boyd M.: *At a disadvantage: The occupational attainments of foreign born women in Canada*, „International Migration Review” nr 4/1984.
15. Campos-Sema J., Ronda-Pdrez E., Artazcoz L., Moen B. E., Benavides F. G.: *Gender inequalities in occupational health related to the unequal distribution of working and employment conditions: a systematic review*, „International Journal for Equity in Health” nr 12/2013.
16. Crolc C., Thomaz F., Uadi R., & Stephen A. T.: *Blame the bot: Anthropomorphism and anger in customer-chatbot interactions*, „Journal of Marketing” nr 1/2022.
17. Currie S.: *De-skilled and devalued: The labour market experience of Polish migrants in the UK following EU enlargement*, „The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations” nr 1/2007.
18. Daly A., Schenker M.B., Ronda-Perez E., Reid A.: *Examining the impact of two dimensions of precarious employment, vulnerability and insecurity on the self-reported health of men, women and migrants in Australia*, „International Journal of Environmental Research and Public Health” nr 20/2020.
19. Dyer S., McDowell L., Batnitzky A.: *Migrant work, precarious work-life balance: What the experiences of migrant workers in the service sector in Greater London tell us about the adult worker model*, „Gender, Place & Culture” nr 5/2011.
20. Eurostat, *Migration and migrant population statistics*, 2024.
21. Eurostat, *Migration integration statistics – labour market indicators, 2024 experiences*, „Work” nr 38/2011.
22. Fang M. L., Goldner E. M.: *Transitioning into the Canadian workplace: challenges of immigrants and its effect on mental health*, „Canadian Journal of Humanities and Social Sciences” nr 1/2011.
23. Filipek K., Polkowska D.: *The latent precariousness of migrant workers: a study of Ukrainians legally employed in Poland*, „Journal of International Migration and Integration” nr 1/2020.

24. Frank K.: *Immigrant employment success in Canada: Examining the rate of obtaining a job match*, „International Migration Review” nr 1/2013.
25. Friberg H.: *Culture at work: Polish migrants in the ethnic division of labour on Norwegian construction sites*, „Ethnic and Racial Studies” nr 11/2012.
26. Furnham A.: *Pay secrecy*, „European Business Review”, 2019.
27. Gray B. J., Grey C. N. B., Hookway A., Homolova L., Davies A. R.: *Differences in the impact of precarious employment on health across population subgroups: a scoping review*, „Perspectives in Public Health” nr 1/2021.
28. Greenhalgh L., Rosenblatt Z.: *Job insecurity: Toward conceptual clarity*, „Academy of Management Review” nr 3/1984.
29. Hodge E.: *Making Precarious: the construction of precarity in refugee and migrant discourse*, „Borders in Globalization Review” nr 1/2019.
30. Hopner V., Hodgctts D., King P., Carr S.: *From crimmigration to [re]integration following the removal of 'undesirable' people from Australia to New Zealand* [w:] F. M. Moghaddam, M. J. Hendricks: *Contemporary immigration: Psychological perspectives to address challenges and inform solutions*. “American Psychological Association”, Washington 2022.
31. Huang M. H., Rust R. T.: *Artificial intelligence in service*, „Journal of Service Research” nr 2/2018.
32. Hyman J., Scholarios D., Baldry C.: *Getting on or getting by? Employee flexibility and coping strategies for home and work*, „Work, Employment and Society” nr 4/2005.
33. International Labour Organisation, *Thesaurus*.
34. International Labour Organization, *ILO Global Estimates on International Migrant Workers – Results and Methodology*, third edition, “International Labour Office”, Geneva 2021.
35. International Labour Organization, *From precarious – work to decent work*, 2012.
36. International Labour Organization, *Global wage report 2018/19: What lies behind gender pay gaps*, 2018.
37. International Labour Organization, *World employment and social outlook-Trends 2019*, 2019.
38. International Trade Union Confederation, *Global poll: Governments' failure to address low wages and insecure jobs threatens trust in politics and democracy*, 2018.
39. Jiang H., Cheng Y., Yang J., Gao S.: *AI-powered chatbot communication with customers: Dialogic interactions, satisfaction, engagement, and customer behavior*, „Computers in Human Behavior” nr 134/2022.
40. Kalleberg A. L., Hewison K.: *Precarious work and the challenge for Asia*, „American Behavioral Scientist” nr 3/2013.
41. Kalleberg A. L., Valias S. P. (red.), *Probing precarious work: Theory, research, and politics* [w:] *Precarious work*, “Emerald Publishing Limited”, Leeds 2017.
42. Kennedy K., Hallowell B.: *Peace building in practice: Creating shared security at all levels*, „Behavior and Social Issues” nr 1/2021.
43. Kiersztyn A.: *Non-standard employment and subjective insecurity: how can we capture job precarity using survey data?* [w:] *Precarious Work (Research in the Sociology of Work. (bl. 31)*, “Emerald Publishing Limited”, Leeds 2017.

44. Kim J., von dem Knesebeck O.: *Perceived Job insecurity, unemployment and depressive symptoms: a systematic review and meta-analysis of prospective observational studies*. "International Archives of Occupational and Environmental Health" nr 89/2016.
45. Landsbergis P. A., Grzywacz J. G., LaMontagne A. D.: *Work organization, job insecurity, and occupational health disparities*, „American Journal of Industrial Medicine” nr 5/2014.
46. Larson J. H., Wilson S. M., Beley R.: *The impact of job insecurity on marital and family relationships*, „Family Relations” nr 2/1994.
47. Liu J., Wang Y., Zhu Y.: *Climate for innovation and employee creativity: An information processing perspective*, „International Journal of Manpower” nr 4/2020.
48. Liu X., Bowe S. J., Li A., Milner L., Too L. S., LaMontagne A. D.: *Job insecurity: A comparative analysis between migrant and native workers in Australia*, „International Journal of Environmental Research and Public Health” nr 21/2019.
49. Lübke C.: *How self-perceived job insecurity affects health: Evidence from an age-differentiated mediation analysis*, „Economic and Industrial Democracy” nr 4/2021.
50. Lübke C.: *How self-perceived job insecurity affects health: Evidence from an age-differentiated mediation analysis*, „Economic and Industrial Democracy” nr 4/2021.
51. Martinescu A., Edwards M. R., Leite A. C, Randsley de Moura G., Marques A. G., Abrams D.: *The interactive effect of job skill level and citizenship status on job depression, work engagement and turnover intentions. A moderated mediation model in the context of macro-level turbulence (of 'Brexit')*, „Human Resource Management Journal” 2022.
52. McDowell L., Batnitzky A., Dyer S.: *Precarious work and economic migration: emerging immigrant divisions of labour in Greater London's service sector*, „International Journal of Urban and Regional Research” nr 1/2009.
53. Milewski M., Ruszczak-Żbikowska J.: *Motywacje do wyjazdu, praca, więzi społeczne i plany na przyszłość polskich migrantów przebywających w Wielkiej Brytanii i Irlandii*, CMR Working Paper No. 35/93, University of Warsaw, Centre of Migration Research (CMR) 2008.
54. Milner A., Witt K., LaMontagne A. D., Niedhammer I.: *Psychosocial job stressors and suicidality: a meta-analysis and systematic review*, „Occupational and Environmental Medicine” nr 4/2018.
55. Mrozowicki A., Trappmann V.: *Precarity as a biographical problem? Young workers living with precarity in Germany and Poland*, „Work, Employment and Society” nr 2/2021.
56. Nappo N.: *Self-perceived job insecurity and self-reported health: Differences between native-born and migrant workers based on evidence from the Sixth European Working Conditions Survey*, „Pios one” nr 4/2022.
57. Näswall K., H. De Witte: *Who feels insecure in Europe? Predicting job insecurity from background variables*, „Economic and Industrial Democracy” nr 2/2003.
58. Nobil A.: *Dead men working: time and space in London's (illegal) migrant economy*, „Work, Employment and Society” nr 2/2008.
59. Olesen K., Carneiro I. G., Jorgensen M. B., Flyvholm M. A., Rugulies R. et al.: *Psychosocial work environment among immigrant and Danish cleaners*, „International Archives of Occupational and Environmental Health” nr 85/2012.
60. Ollus N.: *Forced flexibility and exploitation: Experiences of migrant workers in the cleaning industry*, „Nordic Journal of Working Life Studies” nr 1/2016.

61. Organization for Economic Cooperation and Development, *OECD Guidelines for multinational enterprises*, 2011 Edition.
62. Parutis V.: 'Economic migrants' or 'middling transnationals'? East European migrants' experiences of work in the UK, „International Migration” nr 1/2014.
63. Però D.: *Indie unions, organizing and labour renewal: Learning from precarious migrant workers*, „Work, Employment and Society”, nr 5/2020.
64. Piore M. J.: *Birds of Passage: Migrant Labour and Industrial Societies*. Cambridge University Press, 1979.
65. Poros M. V.: *The role of migrant networks in linking local labour markets: the case of Asian Indian migration to New York and London*, „Global Networks” nr 3/2001.
66. Pourmehdi M., Shahrani H. A.: *The role of social media and network capital in assisting migrants in search of a less precarious existence in Saudi Arabia*, „Migration and Development” nr 3/2021.
67. Ronda Perez E., Benavides F. G., Levecque K., Love J. G., Fell E., van Rossem R.: *Differences in working conditions and employment arrangements among migrant and non-migrant workers in Europe*, „Ethnicity & Health” nr 6/2012.
68. Ross E., Wu C. L.: *The links between education and health*, „American Sociological Review” 1995.
69. Ruggie J. G.: *International regimes, transactions, and change: Embedded liberalism in the postwar economic order*, „International Organization” nr 36/1982.
70. Sam L. Berry J. W.: *Acculturation: When individuals and groups of different cultural backgrounds meet*, „Perspectives on Psychological Science” nr 4/2010.
71. Sawyer R., Chen G.: *The impact of social media on intercultural adaptation*, „Intercultural Communication Studies” nr 21/2012.
72. Scott S.: *Informalisation in low-wage labour markets: A case study of the UK food industry*, „Population, Space and Place” nr 7/2017.
73. Scott-Marshall H., Tompass E.: *The health consequences of precarious employment*
74. Stachowski J, K. Fiałkowska: *'Living on the edge?': A comparative study of processes of marginalisation among Polish migrants in rural Germany and Norway* [w:] *International Labour Migration to Europe's Rural Regions*, Routledge, London/New York 2020.
75. Stehr N.: *Status consistency: the theoretical concept and its empirical referent*, „Pacific Sociological Review” nr 2/1968.
76. Thompson C., Spacapan S.: *Perceptions of control in vulnerable populations*, „Journal of Social Issues” nr 4/1991.
77. Trevcna P.: *Why do highly educated migrants go for low-skilled jobs? A case study of Polish graduates working in London*. [w:] B. Glorius, I. Grabowska-Lusińska, A. Kuvik: *Mobility in transition*, “Amsterdam University Press”, Amsterdam 2009.
78. Turska E., Mochnacka A.: *Acculturation strategies and work engagement among Polish migrant workers in Great Britain*, „The New Educational Review” nr 45/2016.
79. United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Population Prospects 2022*.
80. Virtanen M., Nyberg S. T., Batty G. D., Jokela M., Heikkil K. et al.: *Perceived job insecurity as a risk factor for Incident coronary heart disease: systematic review and meta-analysis*, „BMJ” 2013.

81. Vives A., Amable M., Ferrer M., Moncada S., Llorens C., Muntaner C., et al.: *The Employment Precariousness Scale (EPRES): psychometric properties of a new tool for epidemiological studies among waged and salaried workers*, „Occupational and Environmental Medicine” nr 8/2010.
82. Vosko L. F.: *Managing the margins: gender, citizenship, and the international regulation of precarious employment*, „Oxford University Press”, 2010.
83. World Bank Group, *World development report 2019*.

ABSTRACT

Precariousness in Migrant Work – A Brief Review of Current Research

The article presents the current results of the research on working migrants belonging to the precariat group. The authors discuss the nature of this group through referring to the definitions in literature and through describing its characteristics. They also mention examples of forms of employment and main elements of the work that make a migrant a member of the precariat group. Then, they present potential factors due to which a person becomes a member of this group, as well as the activities that may prevent them from this. In the opinion of the authors of the article, one of the reasons is the way employers treat migrants. The authors also look at the state institutions responsible for migration control, social networks, as well as the competences, convictions and motivations of migrants themselves.

Marian Banaś, President of the Supreme Audit Office

Prof. Antoni Wontorczyk, Institute of Applied Psychology, Unity of Labour Psychology and Organisation, Jagiellonian University,

Michał Kulisz, Jagiellonian University,

Key words: migrant, precariousness, job insecurity, vulnerability, work-life balance

Review of Current Research

Precariousness in Migrant Work

According to a report by the International Labour Organization¹, growth of work insecurity has become a global trend in the last decades. Many people suffer from insecure and unpredictable working conditions. It was estimated in 2019 that 3.3 billion people worked without a contract². Together with increasing difficulties to find a job and insufficient social protection, these issues have become one of the main sources of experienced insecurity. In consequence, the International Trade Union Confederation³ have sounded the alarm, pointing out how bad conditions of work are all over the world and even the World Bank Group⁴ appeals to the politicians for more worker protection.

MARIAN BANAŚ, ANTONI WONTORCZYK, MICHAŁ KULISZ

Introduction

The problem has become increasingly relevant after the COVID-19 pandemic, which marked a new chapter in the area of work environment. Yet another

grow in unemployment and employment insecurity has become a major societal problem with many workers, struggling to secure themselves and their families⁵.

¹ International Labour Organization, *From precarious work to decent work*, 2012, <<https://www.ilo.org/media/162721/download>> (access 5.5.2024).

² International Labour Organization, *World employment and social outlook—Trends 2019*, 2019, <https://webapps.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—dgreports/—dcomm/—publ/documents/publication/wems_670542.pdf> (access 5.5.2024).

³ International Trade Union Confederation, *Global poll: Governments' failure to address low wages and insecure jobs threatens trust in politics and democracy*, 2018, <<https://www.ituc-csi.org/ITUC-Global-Poll-2018>> (access 5.5.2024).

⁴ World Bank Group, *World development report 2019* [PowerPoint slides], 2019, <<https://pubdocs.worldbank.org/en/808261547222082195/WDR19-English-Presentation.pdf>> (access 5.5.2024).

⁵ V. Hopner, D. Hodgetts, P. King, S. Carr: *From crimmigration to [re]integration following the removal of 'undesirable' people from Australia to New Zealand*. [in:] F. M. Moghaddam, M. J. Hendricks, *Contemporary immigration: Psychological perspectives to address challenges and inform solutions*. "American Psychological

This uncertainty has become even more acute after the acceleration of artificial intelligence development. Although most researchers have expected positive outcomes of AI in the evolution of the work process⁶, workers tend to see more negatives than positives in AI implementation in their workplace⁷. Finally, the worsening state of this problem is also influenced by armed conflicts around the world, particularly in the Middle East and, in recent years, in Ukraine and Gaza.

All this makes the issue of workplace insecurity and uncertainty one of the most essential societal problems in today's global world. It has become an important contemporary challenge not only for social scientists, professional associations, social organizations, politicians and governments,

but also for the institutions controlling the creation, implementation and enforcement of law in the working environment.

One of the most alarming aspects of this problem, especially in the developed countries, is the issue of immigrant precarious job ownership, which the authors want to highlight in this article.

According to data estimated by the International Labour Organization⁸, migrant workers represented 5% of working population of their host countries in 2019. The worldwide stock of people working away from their homeland totalled 169 million, an increase by 5 million from 2017. In the European Union, in the year 2023 over 27 million inhabitants were non-EU citizens, 62% of whom were employed⁹. The United Nations estimates¹⁰ that migration

Association". Washington, 2022. p. 263-280; V. Bader, S. Kaiser: *Algorithmic decision-making? The user interface and its role for human involvement in decisions supported by artificial intelligence*, "Organization", No. 5/2019, p. 655-672; J. Liu, Y. Wang, Y. Zhu: *Climate for innovation and employee creativity: An information processing perspective*, "International Journal of Manpower" No. 4/2020, p. 341-356; H. Jiang, Y. Cheng, J. Yang, S. Gao: *AI-powered chatbot communication with customers: Dialogic interactions, satisfaction, engagement, and customer behavior*, "Computers in Human Behavior", No. 134/2022, 107329; M. H. Huang, R. T. Rust: *Artificial intelligence in service*, "Journal of Service Research", No. 2/2018, p. 155-172; A. Bhargava, D. Bhargava, P. N. Kumar, G. S. Sajja, S. Ray: *Industrial IoT and AI implementation in vehicular logistics and supply chain management for vehicle mediated transportation systems*, "International Journal of System Assurance Engineering and Management", 13(Suppl 1), 2022, p. 673-680; B. Abedin: *Managing the tension between opposing effects of explainability of artificial intelligence: a contingency theory perspective*, "Internet Research" No. 2/2022, p. 425-453; C. Crollic, F. Thomaz, R. Hadi, & A. T. Stephen: *Blame the bot: Anthropomorphism and anger in customer-chatbot interactions*, "Journal of Marketing" No.1/2022, p. 132-148.

⁶ V. Bader, S. Kaiser, op.cit.; J. Liu, Y. Wang, Y. Zhu, op.cit.; H. Jiang, Y. Cheng, J. Yang, S. Gao, op.cit.

⁷ M. H. Huang, R. T. Rust, op.cit.; A. Bhargava, D. Bhargava, P. N. Kumar, G. S. Sajja, S. Ray, op.cit.; B. Abedin, op.cit.; C. Crollic, F. Thomaz, R. Hadi, A. T. Stephen, op.cit.

⁸ International Labour Organization, *ILO Global Estimates on International Migrant workers – Results and Methodology*, Third edition, International Labour Office, Geneva 2021, p. 5, <https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/publications/WCMS_808935/lang-en/index.html> (access 12.4.2024); Eurostat, *Migration and migrant population statistics*, 2024; Eurostat, *Migration integration statistics – labour market indicators*, 2024, <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/indcx.php?title=Migran_intcgration_statistcs_%E2%80%93labour_market_indicators#:~:txt=Among%20pcrsons%20agcd%2020%E2%80%9364,%25%20and%2075.4%20%25%20for%20nationals> (access 12.4.2024).

⁹ *Migration and migrant population...*, op.cit.

¹⁰ United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Population Prospects 2022: Summary of Results*. "United Nations", 2022, P. iii (preface), <<https://www.un.org/dcvlopment/desa/pd/content/World-Population-Prospects-2022>> (access 18.1.2024).

will remain the sole driver of population growth in high-income countries during the next decades.

Due to the constantly growing migrant workforce, host countries' economies and societies face the increasing challenges of migrant integration. However the growing numbers of migrant workers are reported to experience various barriers on the labour market and in their workplace, impeding adaptation in the receiving country. Many of these difficulties can be defined by the term 'precarity'.

Scholars referring to the concept of precarious work usually define it as an employment characterized by insecurity, risk and uncertainty. These conditions can be interpreted in various ways. For example, the International Labour Organization¹¹ defines precarious employment as a "work relation where employment security, [...] one of the principal elements of the labour contract, is lacking", focusing on job insecurity and temporality, often denoted in literature as flexibility of employment. Vosko¹² offers a broader perspective, defining precarious work as "uncertain, unstable and insecure", with risks of work delegated to the employee and "limited

social benefits and statutory entitlements", putting moreover emphasis on conditions of work performing and the aspect of insufficient rewards. The latter can have the form of financial compensation, as well as access to public social security and social status, all being resources determining security in daily functioning, within and outside the context of work.

Further aspects of employment precarity, frequently outlined in literature are vulnerability and lack of control. For instance, Daly, Schenker, Ronda-Perez and Reid¹³ in their definition of workplace precarity mention, after Benach *et al.*¹⁴ and Kiersztyn¹⁵, highly uneven power relationships which can take the form of 'powerlessness to exercise workplace rights' or 'helplessness against workplace authoritarianism'. Another facet of limited control is the staggering work-life balance. Long, undetermined and atypical working hours may put expectations on workers to fully engage in their vocational role and neglect other social roles, e.g. family membership, as well as limit the time for other individual activities, like resting and education.

A broad understanding of precarious work, integrating the perspectives

¹¹ International Labour Organisation, *Thesaurus*. <<https://metadata.ilo.org/thesaurus/-/1134031657.html>> (access 12.4.2024).

¹² L. F. Vosko: *Managing the margins: gender, citizenship, and the international regulation of precarious employment*, Oxford University Press 2010, p. 2.

¹³ A. Daly, M. B. Schenker, E. Ronda-Perez, A. Reid: *Examining the impact of two dimensions of precarious employment, vulnerability and insecurity on the self-reported health of men, women and migrants in Australia*, "International Journal of Environmental Research and Public Health", No. 20/2020, 7540.

¹⁴ J. Benach, A. Vives, G. Tarafa, C. Deletes, C. Muntaner: *What should we know about precarious employment and health in 2025? Framing the agenda for the next decade of research*, "International Journal of Epidemiology", No. 45/2016, p. 232-238.

¹⁵ A. Kiersztyn: *Non-standard employment and subjective insecurity: how can we capture job precarity using survey data?* [in:] *Precarious Work (Research In the Sociology of Work, Vol. 31)*, Emerald Publishing Limited, Leeds 2017, p. 91-122.

mentioned above, was presented by Vives *et al.*¹⁶, who outlined six aspects of occupational precarity: temporariness, disempowerment understood as the limited possibility to negotiate employment conditions, vulnerability as defencelessness to authoritarian treatment, low and insufficient wages, limited workplace and social security rights, and powerlessness to exercise rights.

Workplace precariousness is usually contrasted with the standard employment relationships, prevalent in highly developed Western economies. These can be understood as full-time work directed by an employer at the employer's place of business and with regular pay and benefits¹⁷. The process of moving away from standard employment can be attributed to the liberalization and globalization of economies and labour markets, and the shift from fordist to post-fordist economies taking place in the last decades. Particular reasons for employing on a 'nonstandard' basis are usually as follows: cost reduction,

delegating employment and financial risks to workers, maximizing employers' flexibility and reduction of workforce¹⁸.

Although precarity is a condition relying on subjective perception of an individual worker, scholars have outlined several conditions of employment contributing to its development. Among them, one can mention the following: fixed-term and temporary contracts, employment by an agency or third party, low wages, contracted-out service, part-time work, limited workplace rights and protection, individual-level bargaining over employment conditions and last but not least, undeclared work¹⁹.

Migrants' job precarity

Research has shown that international migrants often perform insecure jobs²⁰ and have a higher degree of insecurity than native workers²¹. Moreover, while looking for employment, they are often offered low-skilled and low-paid jobs, regardless

¹⁶ A. Vives, M. Amable, M. Ferrer, S. Moncada, C. Llorens, C. Muntaner et al: *The Employment Precariousness Scale (EPRES): psychometric properties of a new tool for epidemiological studies among waged and salaried workers*, "Occupational and environmental medicine", No. 8/2010, p. 548-555; J.G. Ruggie: *International regimes, transactions, and change: Embedded liberalism in the post-war economic order*, "International Organization", No. 36/1982, p. 379-415; A. L. Kalleberg, K. Hewison: *Precarious work and the challenge for Asia*, "American Behavioral Scientist", No. 3/2013, p. 271-288.

¹⁷ J. Benach, A. Vives, G. Tarafa, C. Deletes, C. Muntaner, op.cit.

¹⁸ A. L. Kalleberg, K. Hewison: *Precarious work and the challenge...*, op.cit.

¹⁹ L. McDowell, A. Batnitzky, S. Dyer: *Precarious work and economic migration: emerging immigrant divisions of labour in Greater London's service sector*, "International Journal of Urban And Regional Research" No. 1/2009, p. 3-25; A. Daly, M.B. Schenker, E. Ronda-Perez, A. Reid: *Examining the impact...*, op.cit.; International Labour Organisation, *Thesaurus*, op.cit.

²⁰ P. A. Landsbergis, J. G. Grzywacz, A. D. LaMontagne: *Work organization, job insecurity, and occupational health disparities*, "American Journal of Industrial Medicine" No. 5/2014, p. 495-515.

²¹ X. Liu, S. J. Bowe, A. Li, L. Milner, L. S. Too, A.D. LaMontagne: *Job insecurity: A comparative analysis between migrant and native workers in Australia*, "International Journal Of Environmental Research And Public Health" No. 16/2019, p. 4159; N. Nappo: *Self-perceived job insecurity and self-reported health: Differences between native-born and migrant workers based on evidence from the Sixth European Working Conditions Survey*, "Plos one" No. 4/2022, e0267252.

of their actual education and qualifications²². According to self-report data, migrant work is characterized by more deteriorated and dangerous conditions than natives²³ – carrying out in tiring or painful positions, at high speed or with vibrations and noise²⁴. Furthermore, migrants more frequently report working 10+ hours a day, with variable starting and finishing times, having no influence on deciding their days off, which impedes their work-life balance. As Dyer, McDowell and Batnitzky²⁵ note, a large group of migrants undertake long-shifted service works, trading-off their work-life balance.

Last but not least, various forms of flexible employment are reported to occur frequently in organizations employing migrants. Among them, one can find numerous reports of using zero-hour contracts²⁶ and demanding employees to reapply for

the job cyclically every few months²⁷, not to mention undocumented employment²⁸.

Factors associated with precarious employment

As stated by Hodge²⁹, “people are not precarious, and they do not only experience precarity, but rather they are made precarious through interactions with others”. It is therefore not the worker himself, but rather the interaction with his environment, comprised of various persons and institutions, leading to precarity of employment.

An example of such an interaction is the employee-employer relationship, in which both are constantly negotiating the conditions of work. In such context, both sides are in possession of particular resources influencing their bargaining power and use, more or less consciously, their convictions and beliefs to determine their negotiating

²² N. Nappo: *Self-perceived job insecurity...*, op.cit.; P. Trevena: *Why do highly educated migrants go for low-skilled jobs? A case study of Polish graduates working in London* [in:] B. Glorius; I. Grabowska-Lusińska, A. Kuvik: *Mobility in transition*, Amsterdam University Press 2009.

²³ E. Q. Ahonen, V. Porthé, M. L. Vazquez, A. M. García, M. J. Lopez-Jacob, C. Ruiz-Frutos, et al.: *A qualitative study about immigrant workers perceptions of their working conditions in Spain*, “Journal of Epidemiology & Community Health” No. 63/2009, 936-942; E. Ronda-Perez, F.G. Benavides, K. Levecque, J.G. Love, E. Felt, R. Van Rossem: *Differences in working conditions and employment arrangements among migrant and non-migrant workers in Europe*, “Ethnicity & Health” No. 6/2012, p. 563-577.

²⁴ E. Ronda-Perez, F.G. Benavides, K. Levecque, J.G. Love, E. Felt, R. Van Rossem: *Differences in working conditions...*, op.cit.; E. Q. Ahonen, V. Porthé, M. L. Vazquez, A. M. García, M. J. Lopez-Jacob, C. Ruiz-Frutos, et al.: *A qualitative study about immigrant...*, op.cit.; N. Ollus: *Forced flexibility and exploitation: Experiences of migrant workers in the cleaning industry*, “Nordic journal of working life studies” No. 1/2016, p. 25-45; A. Bazzoli, T. M. Probst: *Vulnerable workers in insecure jobs: A critical meta-synthesis of qualitative findings*, “Applied Psychology” No. 1/2023, p. 85-105.

²⁵ S. Dyer, L. McDowell, A. Batnitzky: *Migrant work, precarious work-life balance: What the experiences of migrant workers in the service sector in Greater London tell us about the adult worker model*, “Gender, Place & Culture” No. 5/2011, p. 685-700.

²⁶ S. Scott: *Informalisation in low-wage labour markets: A case study of the UK food industry*, “Population, Space and Place” No. 7/2017, e2043.

²⁷ *ibid.*; A. Bazzoli, T. M. Probst: *Vulnerable workers in insecure jobs...*, op.cit.

²⁸ E. Ronda-Perez, F. G. Benavides, K. Levecque, J. G. Love, E. Felt, R. Van Rossem: *Differences in working conditions...*, op.cit.

²⁹ E. Hodge: *Making Precarious: the construction of precarity in refugee and migrant discourse*, “Borders in Globalization Review” No. 1/2019, quote from p. 84.

position. Consequently, those who possess less resources become more vulnerable in the context of labour market. For instance, Lübke³⁰ found that workers with low educational level and less occupational experience were more exposed to job insecurity. A similar vulnerability is often experienced by disadvantaged groups associated with negative prejudices, e.g. racial minorities, whose conditions of work were described as more precarious³¹. International migrants frequently fall into both mentioned categories, as their work-resources are limited and judgment by their employer is often characterized by mistrust and false convictions. However, it is crucial to note that the migrant workers are a heterogeneous group and therefore differ in particular characteristics, which may impact one's occupational status. Particularly, migrant workers vary in their work-related credentials. An example of such factor is language proficiency. As found in a study by Amit, Ultra and Song³², limited knowledge of the local language was the main cause mentioned by migrants for impaired

communication with co-workers. Besides limiting social interactions, lack of language knowledge also leads to difficulties, e.g. in using equipment and facilities, which can impair work-safety³³. Without the ability to communicate effectively with the supervisor, co-workers and clients, the employee loses an important resource, which potentially affects his position on the labour market. Furthermore, in a situation of exploitation by the employer, not knowing the local language leaves the worker powerless. Inability to understand the local labour code or to contact authorities makes signalling misbehaviour difficult, not to mention searching through the local labour market and applying for different job offers. These examples of obstacles shed a light on how the situation of a migrant worker can differ depending on the level of his language proficiency. Indeed, as research evidence shows, language barriers reduce opportunities to obtain quality employment³⁴ and lengthen the process of obtaining the desired job³⁵. According to Bloch³⁶, who interviewed migrants living in the United

³⁰ C. Lübke: *How self-perceived job insecurity affects health: Evidence from an age-differentiated mediation analysis*, "Economic and Industrial Democracy" No. 4/2021, p. 1105-1122.

³¹ A. L. Kalleberg, S. P. Vallas (ed.), *Probing precarious work: Theory, research, and politics* [in:] *Precarious work*, Emerald Publishing Limited, Leeds 2017, p. 1-30; J. Campos-Serna, E. Ronda-Pérez, L. Artazcoz, B. E. Moen, F. G. Benavides: *Gender inequalities in occupational health related to the unequal distribution of working and employment conditions: a systematic review*, "International Journal for Equity in Health" No. 12/2013, p. 1-18.

³² L. M. Amit, V. U. Ultra Jr, Y. W. Song: *Link between migration status and occupational health and safety of Filipino migrant workers in South Korea*, "Philippine Journal of Science" No. 2/2020, p. 451-462.

³³ *ibid.*

³⁴ V. Parutis: *"Economic migrants" or "middling transnationals"? East European migrants' experiences of work in the UK*, "International Migration" No. 1/2014, p. 36-55; A. Bazzoli, T. M. Probst: *Vulnerable workers in insecure jobs...*, *op.cit.*

³⁵ K. Frank: *Immigrant employment success in Canada: Examining the rate of obtaining a job match*, "International Migration Review" No. 1/2013, p. 76-105.

³⁶ A. Bloch: *The labour market experiences and strategies of young undocumented migrants*, "Work, Employment and Society" No. 2/2013, p. 272-287.

Kingdom, non-English-speakers' career opportunities were reduced to working in "co-ethnic enclave employment", with a great dependency on co-ethnic employers. As shown by Aiyar *et al.*³⁷, language proficiency plays also a significant role in determining the compensation value of a migrant worker. The importance of language acquisition was confirmed by Liu *et al.*³⁸ who found that migrants who knew their host country's language prior to arrival had increased their job security over time less than those, who did not use it before. The authors explain it with the effect of language proficiency acquisition over time, as well as the acculturation process³⁹. Besides giving the opportunity for acculturation and acquisition of better language proficiency, time and length of stay may also influence the knowledge of the host-country's labour market, it may enable establishing social and professional networks, as well as acknowledging one's credentials. As shown within a meta-synthesis by Bazzoli and Probst⁴⁰, lack of recognition of foreign credentials was identified by various researchers as a barrier for job security for migrant workers. One must note, however, that even acknowledged foreign education does not ensure

better employment to the same degree it would in the case of a native worker. Not only some diplomas may be considered irrelevant in the context of the host country (e.g. history diploma of a foreign country), but also education even in highly demanded professions is not always a warrant of a quality employment. Namely, although many immigrants have significant human capital, as skills, work experience, but also certifications and diplomas, they are often not recognized as "equivalent to local human capital"⁴¹. For instance, Currie⁴² reports that even acknowledged diplomas among foreign medical staff in the United Kingdom were discredited, as employers preferred to hire workers with locally acquired education. Moreover, Liu *et al.*⁴³ found that higher educated migrant workers had similar job insecurity levels to migrants with lower education. In addition, those with high school or lower educational attainment reached similar job insecurity to native workers after 5 years of stay, whereas those with higher education did not reach a similar degree of insecurity even after 11 years. This was a surprising finding, considering that previous research on general working population had indicated that higher levels of education had

³⁷ M. S. Aiyar, M. B. B. Barkbu, N. Batini, M. H. Berger, M. E. Detragiache, A. Dizioli, P. Topalova, *et al.*, *The refugee surge in Europe: Economic challenges*, "International Monetary Fund Staff Discussion Note" No. 16/02/2016, p. 1-50.

³⁸ X. Liu, S. J. Bowe, A. Li. L. Milner, L. S. Too, A. D. LaMontagne: *Job insecurity: A comparative analysis...*, *op.cit.*

³⁹ M. L. Fang, E. M. Goldner: *Transitioning into the Canadian workplace: challenges of immigrants and its effect on mental health*, "Canadian Journal of Humanities and Social Sciences" No. 1/2011, p. 93-102.

⁴⁰ A. Bazzoli, T. M. Probst: *Vulnerable workers in insecure jobs...*, *op.cit.*

⁴¹ *ibid.*

⁴² S. Currie: *De-skilled and devalued: The labour market experience of Polish migrants in the UK following EU enlargement*, "The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations" no 1/2007, p. 83-116.

⁴³ X. Liu, S. J. Bowe, A. Li. L. Milner, L. S. Too, A. D. LaMontagne: *Job insecurity: A comparative analysis...*, *op.cit.*

been associated with more job security⁴⁴. Aiming to explain these results, the authors state that overqualified workers may be perceived by their potential employers as less proficient for the mismatched job. Moreover, the sense of status inconsistency, a “discrepancy between the position a person holds in one domain of their social environment comparative to their position in another domain”, may cause additional stress for the overqualified worker⁴⁵.

Besides work-related credentials, another factor possibly differentiating the occupational situation of a migrant worker are demographic variables unrelated to performing work duties. The interaction of migrant status with belonging to other handicapped groups may create a more complex pattern of precarity, called double disadvantage⁴⁶. One such factor is gender. As Daly *et al.*⁴⁷ report, female migrants were more likely to experience vulnerability at work. Men, on the other hand, were less likely to report working in jobs characterized by high security and more likely in jobs with moderate insecurity than women. Considering

the skill level of work, in a study of Polish migrants in the United Kingdom, 51% female migrants were reported to perform low-skilled jobs, compared to 35% male workers⁴⁸. Furthermore, among manual migrant workers, male employees differed more than their female counterparts from native workers in exposure to negative working conditions⁴⁹. According to the same study, manual female migrant workers however were more likely to work without a contract, with three times more chances of undocumented employment than female ones. Another demographic factor possibly influencing migrants' occupational position is age. Mrozowicki and Trappman⁵⁰ report that migrant workers aged 25-35 experience precarious working conditions more frequently than their older counterparts. On the other hand, migrant workers approaching senior age claim that they are often perceived as “no longer useful or productive” by their employers and therefore facing a risk of discontinued employment⁵¹.

Apart from the characteristics of an individual, the decisions of state authorities

⁴⁴ P. A. Landsbergis, J. G. Grzywacz, A. D. LaMontagne: *Work organization, job insecurity...*, op.cit.; K. Näswall, H. De Witte: *Who feels insecure in Europe? Predicting job insecurity from background variables*, “Economic and Industrial Democracy” No. 2/2003, p. 189-215.

⁴⁵ N. Stehr: *Status consistency: the theoretical concept and its empirical referent*, “Pacific Sociological Review”, No. 2/1968, p.95-99.

⁴⁶ M. Boyd: *At a disadvantage: The occupational attainments of foreign born women in Canada*, “International migration review”, 4/1984, p. 1091-1119.

⁴⁷ A. Daly, M.B. Schenker, E. Ronda-Perez, A. Reid: *Examining the impact...*, op.cit.

⁴⁸ M. Milewski, J. Ruszczak-Żbikowska: *Motywacje do wyjazdu, praca, więzi społeczne i plany na przyszłość polskich migrantów przebywających w Wielkiej Brytanii i Irlandii*, “CMR Working Paper” No. 35/93, University of Warsaw, Centre of Migration Research (CMR), Warsaw 2008.

⁴⁹ E. Ronda-Perez, F. G. Benavides, K. Levecque, J. G. Love, E. Felt, R. Van Rossem: *Differences in working conditions...*, op.cit.

⁵⁰ A. Mrozowicki, V. Trappmann, *Precarity as a biographical problem? Young workers living with precarity in Germany and Poland*, “Work, Employment and Society”, No. 2/2021, p. 221-238.

⁵¹ M. Amrith: *Ageing bodies, precarious futures: the (im)mobilities of 'temporary' migrant domestic workers over time*, “Mobilities” No. 2/2021, p. 249-261.

determine the legal status of one's migration, influencing their position on the labour market. Such immigration control measures not only determine the circumstances of entering the host country but also enable control of duration and conditions of an individual's stay. As pointed by Anderson⁵², state authorities "produce status" by assigning a particular type of visa, determining therefore how long and where (e.g. in which sector) an individual may be legally hired. If one wishes to prolong his or her stay, such a visa must be regularly renewed, which is often conditional upon presenting an employment contract to the authorities. Such a situation makes the migrant worker dependent on the employer, who may decide not to prolong a time-fixed contract.

An even more precarious situation may be faced by those employed with no contract or with undocumented stay. With no possibility of documenting their work and therefore no legal protection, no ability to compete fairly on the labour market, as well as facing constant danger of being deported, such individuals become even more vulnerable to various forms of exploitation⁵³. This situation of over-dependence may be used by employers. For instance, when one decides to formulate a demand for better wages, the employer might not

only terminate the employment, as in the case of documented workers, but also threaten to inform the authorities about the illegal stay⁵⁴. Moreover, by employing undocumented migrants, employers are able to cut costs by circumventing rights of such a worker as social security (healthcare and rent), minimum wage, paid sick leave or holiday. Furthermore, undocumented migrant employment is often characterized by being temporary, low paid, with potential job search limited to particular positions and sectors⁵⁵. Although working 'off the book' may have the advantage for the employee to earn more due to avoiding social security contributions and unlimited overtime, undocumented work limits the migrants' security and increases vulnerability. Last but not least, undocumented workers lose the opportunity to undertake employment in the public sector. Public organizations usually offer more family friendly policies, better predictability about work patterns and to some extent the possibility to control one's work schedule and shifts. This contrasts with frequent migrants' experiences in the private sector, where the timetable was often changed without earlier notice or consultation⁵⁶.

Another factor which may play a determining role in shaping migrants' situation

⁵² B. Anderson: *Migration, immigration controls and the fashioning of precarious workers*, "Work, employment and society" No. 2/2010, p. 300-317.

⁵³ *ibid.*

⁵⁴ A. Bazzoli, T. M. Probst: *Vulnerable workers in insecure jobs...*, *op.cit.*

⁵⁵ A. Bloch: *The labour market experiences and strategies...*, *op.cit.*

⁵⁶ J. Hyman, D. Scholarios, C. Baldry: *Getting on or getting by? Employee flexibility and coping strategies for home and work*, "Work, Employment and Society" No. 4/2005, p. 705-725; S. Dyer, L. McDowell, A. Batnitzky: *Migrant work, precarious work-life balance...*, *op.cit.*

on the labour market are social networks. Such relationships may have an interpersonal character: family, friends, communities, professional acquaintances, as well as be based on organizations, e.g. work agencies, universities or non-governmental organizations supporting refugees⁵⁷. Maintaining ties with other migrants and organizations may be supportive in various ways. First and foremost, such relationships serve as a source of information about the host country, its law and administrative policies, housing market, etc. provided by those already possessing the needed knowledge and experience⁵⁸. In the context of labour market, information about the conditions of work in particular organizations or branches may be delivered to potential jobseekers by other migrants. Moreover, such contacts may have a crucial role in mediating between the migrant looking for employment and an organization with vacancies. However, it should be mentioned that, as identified in interviews with seasonal migrant workers, in such circumstances the worker who

recommended another employee for work was often held personally responsible for his performance, which was a mechanism of shifting responsibility from the employer to the employee⁵⁹. Importantly, it should be noted that different types of contacts may play a different role in supporting an individual migrant on the labour market. For instance, interpersonal relationships can mediate in finding an employer, especially in ethnic niches of local economies⁶⁰, whereas organizational ties may be more helpful in acknowledging one's credentials⁶¹. Finally, migrant networks can deliver emotional support to an individual. The situation of migration to a different country is often perceived as stressful, e.g. due to cultural differences and the need for adaptation⁶², distance from family and relatives⁶³ or possible discrimination by native co-workers and supervisor. A network of people functioning in a similar context, who face the same problems and have gained experience in coping with them, can give the most accurate support. In the short run, such a group may also

⁵⁷ M. V. Poros: *The role of migrant networks in linking local labour markets: the ease of Asian Indian migration to New York and London*, "Global networks" No. 3/2001, p. 243-260.

⁵⁸ M. Pourmehdi, H. A. Shahrani: *The role of social media and network...*, op.cit.; P. Trevena: *Why do highly educated migrants...*, op.cit.

⁵⁹ J. Stachowski, K. Fiałkowska: 'Living on the edge'?: *A comparative study of processes of marginalisation among Polish migrants in rural Germany and Norway* [in:] *International Labour Migration to Europe's Rural Regions*, Routledge, London/New York 2020. p. 104-20.

⁶⁰ M. Pourmehdi, H. A. Shahrani: *The role of social media and network...*, op.cit.

⁶¹ M. V. Poros: *The role of migrant networks...*, op.cit; E. Turska, A. Mochacka: *Acculturation strategies and work engagement among Polish migrant workers in Great Britain*, "The New Educational Review" No. 45/2016, p. 273-284; D. L. Sam, J. W. Berry: *Acculturation: When individuals and groups of different cultural backgrounds meet*, "Perspectives on Psychological Science" No. 4/2010, p. 472-481.

⁶² S. Dyer, L. McDowell, A. Batnitzky: *Migrant work, precarious work-life balance...*, op.cit.

⁶³ K. Jones: 'It was a whirlwind. A lot of people made a lot of money': *The role of agencies in facilitating migration from Poland into the UK between 2004 and 2008*, "Central and Eastern European Migration Review" No. 2/2014, p. 105-126; J. H. Friberg: *Culture at work: Polish migrants in the ethnic division of labour on Norwegian construction sites*, "Ethnic and Racial Studies" No. 11/2012, p. 1914-1933.

be a substitute for various social relationships, if one's family and friends stay in the sending country and new acquaintances in the host country have not been made yet. In the long run, however, relying exclusively on relationships within migrant groups may impede successful adaptation to the host country's society⁶⁴.

Last but not least, an individual's motivation and attitudes may also have crucial influence on one's occupational situation. According to a report from in-depth interviews, conducted among migrants in the United Kingdom, there is an awareness that the highest demand for migrant workers can be found in low-skilled positions, which are unattractive to the native workforce. Knowing this, migrants' expectations about their position on the local labour market remain low, at least at the beginning of their stay. Especially those who have low language proficiency, low level of education, or less knowledge about the local labour market, share a low self-esteem concerning their occupational position⁶⁵. According to Parutis⁶⁶, who conducted in-depth interviews with Polish and Lithuanian migrants in Norway, their occupational ambitions however grow in time, as they start looking for jobs associated with better social status. As an individual

builds his attachment to the host country with the length of his stay, expectations tend to grow. This is based on the fact that in most liberal democracies long duration of stay entitles claims for obtaining particular rights, acquired through permanent residence status or citizenship⁶⁷. For those individuals, insecure employment ceases to be an acceptable state. Adverse conditions and temporariness of employment may be, however, accepted by those who plan their stay and employment for a limited period, remaining unattached to the employer⁶⁸. Others may accept it if they perceive such conditions only as a step of a broader plan to advance on the labour market, perhaps when they acquire better language proficiency, social network or accommodation opportunities. Considering work-related ambitions, Trevena⁶⁹ names three groups of London-based Polish migrants, differing in their motivation to undertake work in a foreign country. Drifters migrate for non-material reasons, such as the experience of life in a global metropolis, learning the local language or travelling. As a rule, they arrive in the UK without well-developed credentials or good language proficiency. They usually aim to find employment as soon as possible, therefore choose the positions

⁶⁴ R. Sawyer, G. Chen: *The impact of social media on intercultural adaptation*, "Intercultural Communication Studies", No. 21/2012, p. 151-169; A. Bloch, *The labour market experiences and strategies...*, op.cit.; P. Trevena, *Why do highly educated migrants...*, op.cit.

⁶⁵ *ibid.*

⁶⁶ V. Parutis: 'Economic migrants' or 'middling transnationals'..., op.cit.

⁶⁷ B. Anderson: *Migration, immigration controls...*, op.cit.

⁶⁸ M. J. Piore: *Birds of Passage: Migrant Labour and Industrial Societies*, Cambridge University Press 1979; K. Filipek, D. Polkowska: *The latent precariousness of migrant workers: a study of Ukrainians legally employed in Poland*, "Journal of International Migration and Integration" No. 1/2020, p. 205-220.

⁶⁹ P. Trevena: *Why do highly educated migrants...*, op.cit.

which are immediately available, consequently, usually low-skilled jobs. In the course of time, Drifters usually do not seek any promotion to higher-skilled positions because work is perceived by them only as a second-tier issue, leading to achieve their primary goals. The second group, Career seekers, treat their employment as their central issue. By migrating, they aim to gain new experience, credentials and develop their careers. After taking initial low-skilled positions, they seek to find a well-paid, stable job with perspectives on further promotions. A similar goal is pursued by the last group, the Target earners, who migrate to find well-paid jobs, aiming to achieve their goal, usually located in their host country, which requires high financial resources.

Consequences of precarious work

Consequences of detrimental employment and working conditions may affect the individual migrant on the level of economic wellbeing, work–life balance, mental and somatic health, as well as influence functioning of the employing organization. Migrants' responses to the aforementioned adverse working conditions range from concern at abuse and exploitation to fear of wage reduction or employment termination⁷⁰. Immigrants with undocumented status additionally face the fear

of deportation, with possibilities of coping even more limited than those of documented migrants. This feeling of insecurity is usually persistent in time. According to results from a study on non-English-speaking workers in Australia, although disparities in job insecurity between migrants and native workers decreased in time, they only reached a similar level after over 11 years post arrival. For highly educated migrants, this difference persisted even longer.

Prolonged perceived insecurity is a stress factor, which impedes the individual's mental resources⁷¹. If combined with long/irregular working hours, thus with limited time left beyond work, it can translate migrants' precarity from work to other aspects of life, causing for instance a loss of work–life balance. Prolonged insecurity deprives a migrant of any predictability needed to engage in long-term relationships⁷² and plan further education or permanent settlement. In consequence, an individual faces barriers in building his own social network, losing hereby the chances of mental and informational support. Moreover, in the case of employment within the ethnic economy, by having contact only or mostly with other migrant workers social integration into the host country's society may be impeded⁷³. Another challenge is faced by those who bring abroad both their work and family roles. Dyer

⁷⁰ B. Anderson: *Migration, immigration controls...*, op.cit.

⁷¹ *ibid.*; E. Martinescu, M. R. Edwards, A. C. Leite, G. Randsley de Moura, A. G. Marques, D. Abrams: *The interactive effect of job skill level and citizenship status on job depression, work engagement and turnover intentions: A moderated mediation model in the context of macro-level turbulence (of 'Brexit')*, "Human Resource Management Journal", 2022, p. 1-17.

⁷² A. Nobil Ahmad: *Dead men working: time and space in London's (illegal) migrant economy*, "Work, employment and society" No. 2/2008, p. 301-318

⁷³ A. Bloch: *The labour market experiences and strategies...*, op.cit.

*et al.*⁷⁴ describe strategies which migrants undertake to maintain their roles as parent and spouse, which often requires role renegotiation. This can, for instance, take the form of segregation of duties (e.g. one person earns funds for the family, the second takes care of the household and children) or sharing childcare within many members of a nuclear family.

Prolonged employment in precarious conditions can further affect the migrant's health. Among particular impacts of precarious employment conditions on somatic health one can name e.g. developing cardiovascular diseases, elevated risk of diabetes and hypertension⁷⁵. Possible mental health consequences are, for instance, burnout⁷⁶, depression⁷⁷ and suicidal thoughts⁷⁸. Lübke⁷⁹ names a few possible ways of how job insecurity may lead to the worsening of health condition. Firstly, prolonged stress reactions, resulting from insecure employment and, in turn, precarious financial situation, can affect health directly, e.g. through deregulation

of hormonal mechanisms⁸⁰. Job insecurity can moreover lead to perceived loss of control over one's life circumstances. The notion of perceived personal control refers to the degree to which an individual believes to have the ability to face challenges occurring in life. A conviction of lack of control is a condition which can lead to negative health consequences, e.g. through stronger psychological stress response and less health-related behaviours⁸¹.

Finally, insecurity over one's employment can also impact health through reducing family satisfaction among those who transfer their work-stress into their family. As an example, individuals concerned with the stability of their employment may communicate with their relatives in a more hostile and ill-tempered way⁸².

Nevertheless, it should be noted that international migrant workers differ in particular demographic characteristics. This may impact not only their employment conditions, but also differently

⁷⁴ S. Dyer, L. McDowell, A. Batnitzky, *Migrant work, precarious work life balance...*

⁷⁵ M. Virtanen, S. T. Nyberg, G. D. Batty, M. Jokela, K. Heikkilä, *et al.*: *Perceived job insecurity as a risk factor for incident coronary heart disease: systematic review and meta-analysis*, "BMJ" 2013;347:f4746.

⁷⁶ J. Bosman, S. Rothmann, J. H. Buitendach: *Job insecurity, burnout and work engagement: The impact of positive and negative affectivity*, „SA Journal of Industrial Psychology" No. 4/2005, p. 48-56.

⁷⁷ T. J. Kim, O. von dem Knesebeck: *Perceived job insecurity, unemployment and depressive symptoms: a systematic review and meta-analysis of prospective observational studies*. "International Archives of Occupational and Environmental Health", 89, 2016, 561-573.

⁷⁸ A. Milner, K. Witt, A. D. LaMontagne, I. Niedhammer: *Psychosocial job stressors and suicidality: a meta-analysis and systematic review*, "Occupational and Environmental Medicine" No. 4/2018, p. 245-253.

⁷⁹ C. Lübke: *How self-perceived job insecurity affects health: Evidence from an age-differentiated mediation analysis*, "Economic and Industrial Democracy" No. 4/2021, p. 1105-1122.

⁸⁰ B. B. Arnetz, S. O. Brenner, L. Levi, R. Hjejn, 1. L. Petterson, *et al.*: *Neuroendocrine and immunologic effects of unemployment and job insecurity*, "Psychotherapy and Psychosomatics", No. 2-4/1991, p.6-80.

⁸¹ S. C. Thompson, S. Spacapan: *Perceptions of control in vulnerable populations*, "Journal of Social Issues" No. 4/1991, p. 1-21.

⁸² C. Lübke: *How self-perceived job insecurity affects health...*, *op.cit.*; J. H. Larson, S. M. Wilson, R. Beley: *The impact of job insecurity on marital and family relationships*, "Family Relations" No. 2/1994, p. 138-143.

influence health outcomes as well, even if conditions of work and employment are similar. According to results of a study by Nappo⁸³, workplace precarity has more profound health-related consequences for male migrants and older workers. No relationship between education and health was found, which was surprising, considering findings of positive impact of higher education on health made for the general population⁸⁴.

Besides consequences for individuals, precarious employment impacts the functioning of the hiring organization as well. There may be of course some clearly identifiable short-term advantages of providing an unstable employment to the worker. Some ostensible profits for hiring an undocumented employee, as cheaper labour costs, have been identified earlier in this article. Moreover, employing migrants with regulated status, with a visa conditional upon obtaining a work contract or provided by agencies, enhances labour retention without limiting the ability to fire, due to low legal protection of a migrant worker. According to a case study of a UK-based hotel⁸⁵, different forms of flexible employment (e.g. paying on a piece rate) have brought the organization a number of ostensible advantages, as the employees

could be called to work or laid off relatively easily with no legal barriers. Nevertheless, scholars have identified some negative consequences which affect the performance and work safety of an organization deciding on flexible, thus precarious employment. Some of them can be attributed to the fact that in some fields migrants learn to use precarious employment to their advantage. When a job offers adverse working conditions, low pay, insecurity and few development opportunities, there are relatively low chances that the worker develops attachment or commitment to the organization. If there are no circumstances limiting migrant worker's mobility and enough different job offers are available, the worker may not see any contradictions in changing the employer at any time, leaving vacant positions⁸⁶. Those who decide to stay may decide to form unions to increase their collective bargaining power in negotiations with the employer. Even without the legal representation of recognised unions, there have been reports of undocumented migrant workers forming their own unofficial unions⁸⁷. Besides potential personnel issues, providing precarious employment leads to decrease in performance. According to Greenhalgh and Rosenblatt⁸⁸, apart

⁸³ N. Nappo: *Self-perceived job insecurity and self-reported health...*, op.cit.

⁸⁴ E.g. C. E. Ross, C. L. Wu: *The links between education and health*, "American Sociological Review", 1995, p. 719-745.

⁸⁵ L. McDowell, A. Batnitzky, S. Dyer: *Precarious work and economic migration: emerging immigrant divisions of labour in Greater London's service sector*, "International Journal of Urban and Regional Research", No. 1/2009, p. 3-25.

⁸⁶ K. Filipek, D. Polkowska: *The latent precariousness...*, op.cit.; B. Anderson: *Migration, immigration controls...*, op.cit.

⁸⁷ D. Però: *Indie unions, organizing and labour renewal: Learning from precarious migrant workers*, "Work, Employment and Society" No. 5/2020, p. 900-918.

⁸⁸ L. Greenhalgh, Z. Rosenblatt: *Job insecurity: Toward conceptual clarity*, "Academy of Management Review", No. 3/1984, p. 438-448.

from turnover intentions, workers tend to react to job insecurity with lower work effort and resistance to change. Last but not least, within their meta-synthesis, Bazzoli and Probst⁸⁹ identified mistrust in management as a key barrier regarding communication between precarious migrant workers and their employers. Such a lack of trust may even lead to avoiding reporting hazards and accidents to state control institutions due to the fear of being identified by the supervisor and losing one's employment⁹⁰.

Finally, it should be emphasized that, although migrant workers are often aware that their employer maltreats them, they lack the knowledge of the host country's labour code and labour market practices to determine if this treatment is in violation of particular law and standards⁹¹.

Limitations in migrant precariousness research

Possible issues in migrant workplace-precariousness research can be identified, starting from the level of the concept's definition. As pointed by Anderson⁹², there is an issue among scholars to define the phenomenon of precarious employment. The author warned that precarity might even become a 'catchall term', meaning 'everything and nothing at the same time'.

Although some aspects reoccur in most attempts to conceptualize precarity (e.g. insecurity, vulnerability), scholars have not agreed on a single definition of the concept. Rather, the variance of forms of precarity by sector and by country contributes to the fuzziness of the construct⁹³. Moreover, as Filipek and Polkowska⁹⁴ argue, uncertainty and instability may be differently understood by researchers, members of the host society and migrants, since they represent different social contexts and cultures, and they differ in their experiences of the labour market. In consequence of the described conceptual dispute, one can identify a multitude of methods applied to measure precarity and its contributing factors. This limits the possibility to compare results among different studies⁹⁵.

The second group of limitations concerns methodological issues. One example of such barriers is the problem of causality attribution of the studied interactions. It should be noted that the vast majority of studies concerning migrant precariousness are based solely either on cross-sectional data or in-depth interviews. Moreover, it should be mentioned that the generalizability of findings is often limited since most studies are narrowed down only to one, economically well-developed host country and

⁸⁹ A. Bazzoli, T. M. Probst: *Vulnerable workers in insecure jobs...*, op.cit.

⁹⁰ *ibid.*

⁹¹ *ibid.*

⁹² B. Anderson: *Migration, immigration controls...*, op.cit.

⁹³ *ibid.*

⁹⁴ K. Filipek, D. Polkowska: *The latent precariousness...*, op.cit.

⁹⁵ X. Liu, S. J. Bowe, A. Li, L. Milner, L. S. Too, A. D. LaMontagne: *Job insecurity: A comparative analysis...*, op.cit.

only one or few particular occupational groups⁹⁶. Furthermore, most findings are based only on respondent declarations. In such cases, conclusions may be drawn only about migrant workers' subjective perception of workplace precarity, but not about objective conditions of employment. A Danish study showed that immigrant cleaners reported experiencing better psychosocial working conditions than their native counterparts⁹⁷, which the authors explained as an effect of lower expectations. In a Polish study, Ukrainian migrants rated their working conditions positively and, unlike native workers, they did not share concerns or discontent about their jobs⁹⁸. The authors, similarly, explained the results as an effect of comparison with the worse working conditions experienced in the sending country, e.g. technology, organization and salaries.

Finally, a frequent issue in the literature concerning health outcomes of precarious work is the lack of identification of underlying mechanisms which cause them. Many studies are limited to linking health solely with "migrant status" or particular working conditions without identifying mediators

or moderating factors. A similar issue has been identified in the research on health outcomes of precarious work in disadvantaged ethnical groups⁹⁹. As Nappo¹⁰⁰ points out, one of the problems in the literature on health issues and job insecurity is a possible reverse causality. Most studies provide only correlational data without estimating the causal effect. Therefore, there may be a possibility that unhealthy people tend to find employment in insecure jobs or, on the other hand, negative health events cause people to expect job loss.

Conclusion

Studies carried out in recent years show that young people, women, and immigrants are particularly vulnerable to precarious work, which consequently affects their health¹⁰¹ and socio-economic functioning. International, national, and local organizations should step up their efforts to provide social protection for workers exposed to precarious work and to promote legal solutions that act against this situation. Their efforts should be directed towards identifying whether people's labour rights are being respected and seeking solutions to prevent social exclusion.

⁹⁶ N. Nappo: *Self-perceived job insecurity and self-reported health...*, op.cit.

⁹⁷ K. Olesen, I. G. Carneiro, M. B. Jorgensen, M. A. Flyvholm, R. Rugulies, et al.: *Psychosocial work environment among immigrant and Danish cleaners*, "International Archives of Occupational and Environmental Health", No. 85/2012, p. 89-95.

⁹⁸ K. Filipek, D. Polkowska: *The latent precariousness...*, op.cit.

⁹⁹ A. Daly, M.B. Schenker, E. Ronda-Perez, A. Reid: *Examining the impact...*, op.cit.

¹⁰⁰ N. Nappo: *Self-perceived job insecurity and self-reported health...*, op.cit.

¹⁰¹ H. Scott-Marshall, E. Tompass: *The health consequences of precarious employment experiences*, "Work 38", 2011, 369-382; B. J. Gray, C. N. Grey, A. Hookway, L. Homolova, A. R. Davies: *Differences in the impact of precarious employment on health across population subgroups: a scoping review*, "Perspectives in Public Health", No. 1/2021, p. 37-49; K. Kennedy, B. Hallowell: *Peace building in practice: Creating shared security at all levels*, "Behavior and Social Issues" No. 1/2021, p. 209-214.

The issue of unfair and insufficient wages, constantly experienced by disadvantaged groups in countries of relative economic welfare, is a relevant problem as well¹⁰². The emphasis of the discussion should be shifted from setting minimum wage to establishing a living wage and increasing pay equity. Unfortunately, so far, in discussions regarding labour and social policies, the emphasis has mainly been put on the problems of middle-level workers or the minimum wage, whereas rights of undocumented workers and those working with limited rights were often omitted. Therefore, a new perspective on the problem of people's labour force participation and a development of a new research paradigm are needed. Lately, scholars are

increasingly discussing sustainable livelihoods as a new challenge for societies in the 21st century¹⁰³. This raises the question of what role nation states, supranational organizations, and institutions controlling public expenditure should play in this process.

MARIAN BANAŚ

President of the Supreme Audit Office

Prof. ANTONI WONTORCZYK

Institute of Applied Psychology, Unity of Labour Psychology and Organisation, Jagiellonian University

MICHAŁ KULISZ

Jagiellonian University

¹⁰² A. Furnham: *Pay secrecy*, "European Business Review", 2019, p. 69-72 <<https://www.europeanbusinessreview.com/pay-secrecy/> [access 5.5.2024]; International Labour Organization, *Global wage report 2018/19: What lies behind gender pay gaps*, 2018, <https://webapps.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/-publ/documents/publication/wems_650553.pdf> [access 5.5.2024].

¹⁰³ Organization for Economic Cooperation and Development, OECD Guidelines for multinational enterprises. 2011 Edition, 2011, <<https://www.oecd.org/daf/inv/mne/48004323.pdf>> [access 5.5.2024]; K. Bohnenberger: *Is it a green or a brown job? A taxonomy of sustainable employment*, "Ecological Economics", 2022, 107469.

Key words: migration, precariousness, job insecurity, vulnerability, work-life balance

Bibliography

1. Abedin P.: *Managing the tension between opposing effects of explainability of artificial intelligence: a contingency theory perspective*, "Internet Research" No. 2/2022.
2. Ahonen E. Q., Porth V., Vazquez M. L., Garcia A. M., Lopez-Jacob M. J., Ruiz-Frutos C. et al.: *A qualitative study about immigrant workers perceptions of their working conditions in Spain*: "Journal of Epidemiology & Community Health" No. 63/2009.
3. Aiyar M. S., Barkbu M. B. B., Batini N., Berger M. H., Detragiache M. E., Dizioli A., Topalova P. et al.: *The refugee surge in Europe: Economic challenges*: "International Monetary Fund Staff Discussion Note" No. 2/2016.

4. Amit L. M., Ultra V. U. Jr, Song Y. W.: *Link between migration status and occupational health and safety of Filipino migrant workers in South Korea*. "Philippine Journal of Science" No. 2/2020.
5. Amrith M.: *Ageing bodies, precarious futures: the (immobilities of 'temporary' migrant domestic workers over time*, "Mobilities" No. 2/2021.
6. Anderson B.: *Migration, immigration controls and the fashioning of precarious workers*, "Work, employment and society" No. 2/2010.
7. Arnetz B., Brenner S. O., Levi L., Hjelm R., Petterson I. L. *et al.*: *Neuroendocrine and immunologic effects of unemployment and job insecurity*, "Psychotherapy and Psychosomatics" No. 2-4/1991.
8. Bader V., Kaiser S.: *Algorithmic decision-making? The user interface and its role for human involvement in decisions supported by artificial intelligence*, "Organization" No. 5/2019.
9. Bazzoli A., Probst T. M.: *Vulnerable workers in insecure jobs: A critical meta-synthesis of qualitative findings*, "Applied Psychology" No. 1/2023.
10. Benach J., Vives A., Tarafa G., Delclos C., Muntaner C.: *What should we know about precarious employment and health in 2025? Examining the agenda for the next decade of research*, "International Journal of Epidemiology" No. 45/2016.
11. Bhargava D., Bhargava A, Kumar P. N., Sajja G. S., & Kay S.: *Industrial IoT and AI implementation in vehicular logistics and supply chain management for vehicle mediated transportation systems*, "International Journal of System Assurance Engineering and Management" No. 13(Suppl 1)/2022.
12. Bloch A.: *The labour market experiences and strategies of young undocumented migrants*, "Work, Employment and Society" No. 2/2013.
13. Bosman J., Rothmann S., Buitendach J. H.: *Job insecurity, burnout and work engagement: The impact of positive and negative effectivity*, "SA Journal of Industrial Psychology" No. 4/2005.
14. Boyd M.: *At a disadvantage: The occupational attainments of foreign born women in Canada*, „International Migration Review" No. 4/1984.
15. Campos-Sema J., Ronda-Pdrez E., Artazcoz L., Moen B. E., Benavides F. G.: *Gender inequalities in occupational health related to the unequal distribution of working and employment conditions: a systematic review*, "International Journal for Equity in Health" No. 12/2013.
16. Cronic C., Thomaz F., Uadi R., & Stephen A. T.: *Blame the bot: Anthropomorphism and anger in customer-chatbot interactions*, "Journal of Marketing" No. 1/2022.
17. Currie S.: *De-skilled and devalued: The labour market experience of Polish migrants in the UK following EU enlargement*, "The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations" No. 1/2007.
18. Daly A., Schenker M.B., Ronda-Perez E., Reid A.: *Examining the impact of two dimensions of precarious employment, vulnerability and insecurity on the self-reported health of men, women and migrants in Australia*, "International Journal of Environmental Research and Public Health" No. 20/2020.
19. Dyer S., McDowell L., Batnitzky A.: *Migrant work, precarious work-life balance: What the experiences of migrant workers in the service sector in Greater London tell us about the adult worker model*, "Gender, Place & Culture" No. 5/2011.

20. Eurostat, *Migration and migrant population statistics*, 2024.
21. Eurostat, *Migration integration statistics – labour market indicators*, 2024.
22. Fang M. L., Goldner E. M.: *Transitioning into the Canadian workplace: challenges of immigrants and its effect on mental health*, "Canadian Journal of Humanities and Social Sciences" No. 1/2011.
23. Filipek K., Polkowska D.: *The latent precariousness of migrant workers: a study of Ukrainians legally employed in Poland*, "Journal of International Migration and Integration" No. 1/2020.
24. Frank K.: *Immigrant employment success in Canada: Examining the rate of obtaining a job match*, "International Migration Review" No. 1/2013.
25. Friberg H.: *Culture at work: Polish migrants in the ethnic division of labour on Norwegian construction sites*, "Ethnic and Racial Studies" No. 11/2012.
26. Furnham A.: *Pay secrecy*, „European Business Review”, 2019.
27. Gray B. J., Grey C. N. B., Hookway A., Homolova L., Davies A. R.: *Differences in the impact of precarious employment on health across population subgroups: a scoping review*, "Perspectives in Public Health" No. 1/2021.
28. Greenhalgh L., Rosenblatt Z.: *Job insecurity: Toward conceptual clarity*, "Academy of Management Review" No. 3/1984.
29. Hodge E.: *Making Precarious: the construction of precarity in refugee and migrant discourse*, "Borders in Globalization Review" No. 1/2019.
30. Hopner V., Hodgctts D., King P., Carr S.: *From crimmigration to [re]integration following the removal of 'undesirable' people from Australia to New Zealand* [in:] F. M. Moghaddam, M. J. Hendricks" *Contemporary immigration: Psychological perspectives to address challenges and inform solutions*. American Psychological Association, Washington 2022.
31. Huang M. H., Rust R. T.: *Artificial intelligence in service*, "Journal of Service Research" No. 2/2018.
32. Hyman J., Scholarios D., Baldry C.: *Getting on or getting by? Employee flexibility and coping strategies for home and work*, „Work, Employment and Society" No. 4/2005.
33. International Labour Organisation. *Thesaurus*.
34. International Labour Organization, *ILO Global Estimates on International Migrant Workers – Results and Methodology*, third edition, International Labour Office, Geneva 2021.
35. International Labour Organization, *From precarious - work to decent work*, 2012.
36. International Labour Organization, *Global wage report 2018/19: What lies behind gender pay gaps*, 2018.
37. International Labour Organization, *World employment and social outlook–Trends 2019*, 2019.
38. International Trade Union Confederation, *Global poll: Governments' failure to address low wages and insecure jobs threatens trust in politics and democracy*, 2018.
39. Jiang H., Cheng Y., Yang J., Gao S.: *AI-powered chatbot communication with customers: Dialogic interactions, satisfaction, engagement, and customer behavior*, "Computers in Human Behavior" No. 134/2022.
40. Kalleberg A. L., Hewison K.: *Precarious work and the challenge for Asia*, "American Behavioral Scientist" No. 3/2013.

41. Kalleberg A. L., Valias S. P. (red.), *Probing precarious work: Theory, research, and politics* [in:] *Precarious work*, Emerald Publishing Limited, Leeds 2017.
42. Kennedy K., Hallowell B.: *Peace building in practice: Creating shared security at all levels*, "Behavior and Social Issues" No. 1/2021.
43. Kiersztyn A.: *Non-standard employment and subjective insecurity: how can we capture job precarity using survey data?* [in:] *Precarious Work (Research in the Sociology of Work. (bl. 31)*, Emerald Publishing Limited, Leeds 2017.
44. Kim J., von dem Knesebeck O.: *Perceived job insecurity, unemployment and depressive symptoms: a systematic review and meta-analysis of prospective observational studies*. "International Archives of Occupational and Environmental Health" No. 89/2016.
45. Landsbergis P. A., Grzywacz J. G., LaMontagne A. D.: *Work organization, job insecurity, and occupational health disparities*, "American Journal of Industrial Medicine" No. 5/2014.
46. Larson J. H., Wilson S. M., Beley R.: *The impact of job insecurity on marital and family relationships*, "Family Relations" No. 2/1994.
47. Liu J., Wang Y., Zhu Y.: *Climate for innovation and employee creativity: An information processing perspective*, "International Journal of Manpower" No. 4/2020.
48. Liu X., Bowe S. J., Li A., Milner L., Too L. S., LaMontagne A. D.: *Job insecurity: A comparative analysis between migrant and native workers in Australia*, "International Journal of Environmental Research and Public Health" No. 21/2019.
49. Lübke C.: *How self-perceived job insecurity affects health: Evidence from an age-differentiated mediation analysis*, "Economic and Industrial Democracy" No. 4/2021.
50. Lübke C.: *How self-perceived job insecurity affects health: Evidence from an age-differentiated mediation analysis*, "Economic and Industrial Democracy" No. 4/2021.
51. Martinescu A. Edwards M. R., Leite A. C., Randsley de Moura G., Marques A. G., Abrams D.: *The interactive effect of job skill level and citizenship status on job depression, work engagement and turnover intentions. A moderated mediation model in the context of macro-level turbulence (of 'Brexit')*, "Human Resource Management Journal" 2022.
52. McDowell L., Batnitzky A., Dyer S.: *Precarious work and economic migration: emerging immigrant divisions of labour in Greater London's service sector*, "International Journal of Urban and Regional Research" No. 1/2009.
53. Milewski M., Ruszczak-Żbikowska J.: *Motywacje do wyjazdu, praca, więzi społeczne i plany na przyszłość polskich migrantów przebywających w Wielkiej Brytanii i Irlandii*, CMR Working Paper No. 35/93, University of Warsaw, Centre of Migration Research (CMR) 2008.
54. Milner A., Witt K., LaMontagne A. D., Niedhammer I.: *Psychosocial job stressors and suicidality: a meta-analysis and systematic review*, "Occupational and Environmental Medicine" No. 4/2018.
55. Mrozowicki A., Trappmann V.: *Precarity as a biographical problem? Young workers living with precarity in Germany and Poland*, "Work, Employment and Society" No. 2/2021.
56. Nappo N.: *Self-perceived job insecurity and self-reported health: Differences between native-born and migrant workers based on evidence from the Sixth European Working Conditions Survey*, "Plos one" No. 4/2022.

57. Näswall K., H. De Witte: *Who feels insecure in Europe? Predicting job insecurity from background variables*, "Economic and Industrial Democracy" No. 2/2003.
58. Nobil A.: *Dead men working: time and space in London's (illegal) migrant economy*, „Work, Employment and Society” No. 2/2008.
59. Olesen K., Carneiro I. G., Jorgensen M. B., Flyvholm M. A., Rugulies R. et al.: *Psychosocial work environment among immigrant and Danish cleaners*, "International Archives of Occupational and Environmental Health" No. 85/2012.
60. Ollus N.: *Forced flexibility and exploitation: Experiences of migrant workers in the cleaning industry*, "Nordic Journal of Working Life Studies" No. 1/2016.
61. Organization for Economic Cooperation and Development, *OECD Guidelines for multinational enterprises*, 2011 Edition.
62. Parutis V.: *'Economic migrants' or 'middling transnationals'? East European migrants' experiences of work in the UK*, "International Migration" No. 1/2014.
63. Però D.: *Indie unions, organizing and labour renewal: Learning from precarious migrant workers*, "Work, Employment and Society", No. 5/2020.
64. Piore M. J.: *Birds of Passage: Migrant Labour and Industrial Societies*. Cambridge University Press, 1979.
65. Poros M. V.: *The role of migrant networks in linking local labour markets: the case of Asian Indian migration to New York and London*, "Global Networks" No. 3/2001.
66. Pourmehdi M., Shahrani H. A.: *The role of social media and network capital in assisting migrants in search of a less precarious existence in Saudi Arabia*, "Migration and Development" No. 3/2021.
67. Ronda Perez E., Benavides F. G., Levecque K., Love J. G., Fell E., van Rossem R.: *Differences in working conditions and employment arrangements among migrant and non-migrant workers in Europe*, "Ethnicity & Health" No. 6/2012.
68. Ross E., Wu C. L.: *The links between education and health*, "American Sociological Review" 1995.
69. Ruggie J. G.: *International regimes, transactions, and change: Embedded liberalism in the postwar economic order*, "International Organization" No. 36/1982.
70. Sam L. Berry J. W.: *Acculturation: When individuals and groups of different cultural backgrounds meet*, "Perspectives on Psychological Science" No. 4/2010.
71. Sawyer R., Chen G.: *The impact of social media on intercultural adaptation*, "Intercultural Communication Studies" No. 21/2012.
72. Scott S.: *Informalisation in low-wage labour markets: A case study of the UK food industry*, "Population, Space and Place" No. 7/2017.
73. Scott-Marshall H., Tompa E.: *The health consequences of precarious employment*, "Work" No. 4/2009.
74. Stachowski J, K. Fiałkowska: *'Living on the edge?': A comparative study of processes of marginalisation among Polish migrants in rural Germany and Norway [in:] International Labour Migration to Europe's Rural Regions*, Routledge, London/New York 2020.
75. Stehr N.: *Status consistency: the theoretical concept and its empirical referent*, "Pacific Sociological Review" No. 2/1968.

76. Thompson C., Spacapan S.: *Perceptions of control in vulnerable populations*, „Journal of Social Issues” No. 4/1991.
77. Trevena P.: *Why do highly educated migrants go for low-skilled jobs? A case study of Polish graduates working in London*. [in:] B. Glorius, I. Grabowska-Lusińska, A. Kuvik: *Mobility in transition*, Amsterdam University Press, 2009.
78. Turska E., Mochnacka A.: *Acculturation strategies and work engagement among Polish migrant workers in Great Britain*, “The New Educational Review” No. 45/2016.
79. United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Population Prospects 2022*.
80. Virtanen M., Nyberg S. T., Batty G. D., Jokela M., Heikkil K. et al.: *Perceived job insecurity as a risk factor for Incident coronary heart disease: systematic review and meta-analysis*, “BMJ” 2013.
81. Vives A., Amabl M., Ferrer M., Moncada S., Llorens C., Muntaner C., et al.: *The Employment Precariousness Scale (EPRES): psychometric properties of a new tool for epidemiological studies among waged and salaried workers*, “Occupational and Environmental Medicine” No. 8/2010.
82. Vosko L. F.: *Managing the margins: gender, citizenship, and the international regulation of precarious employment*, Oxford University Press, 2010.
83. World Bank Group, *World development report 2019*.

Współpraca międzynarodowa

Prace nad podniesieniem jakości systemu

Cyfryzacja w pracach standaryzacyjnych INTOSAI

System standardów INTOSAI¹ wymaga zmian. Ambicją organizacji jest podniesienie go na najwyższy światowy poziom, w czym istotną rolę ma odegrać cyfryzacja. Zmieniono już strukturę organizacyjną, przeprowadzono obszerne dyskusje i analizy, zatwierdzono kolejne plany strategiczne i zainicjowano wdrażające je projekty. Zaangażowanie i silna motywacja, które towarzyszą działaniom nie mogą budzić wątpliwości, jednak klarowność i kierunek zmian nie zawsze są oczywiste. Artykuł przybliży dotychczasowy przebieg prac nad usprawnieniem systemu, ze szczególnym uwzględnieniem rozwiązań w dziedzinie cyfryzacji wprowadzanych przez Podkomisję ds. kontroli wewnętrznej, której przewodniczy Najwyższa Izba Kontroli.

¹ Dost. Struktura profesjonalnych dokumentów INTOSAI, ang. INTOSAI Framework of Professional Pronouncements – IFPP. W artykule używamy pojęć „system” lub „struktura standardów INTOSAI”. Należy pamiętać, że w rzeczywistości w jego skład wchodzi trzy główne kategorie dokumentów: zasady (ang. *principles*), standardy (ang. *standards*) i wytyczne (ang. *guidelines*).

PAWEŁ BANAS, KAMILA ŻYNDUL

Kierunki prac standaryzacyjnych INTOSAI

Stanowienie standardów jest jednym z głównych celów strategicznych Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli – INTOSAI². Podstawą kolejnych etapów zmian są Plany rozwoju strategicznego³. W 2016 r. Organizacja przyjęła pierwszy taki plan, wytyczający kierunki prac standaryzacyjnych, a także rozpoczął się proces zmian, który trwa do dziś. Standardy INTOSAI mają fundamentalne znaczenie dla najwyższych organów kontroli (NOK) jako wyznacznik wysokiej jakości prac. Jeśli są przestrzegane – wpływają pozytywnie na wizerunek organizacji i jej renomę, co ułatwia prowadzenie kontroli i podnosi wiarygodność wyników.

Drugi Plan rozwoju strategicznego, obejmujący okres 2020–2022, podkreślał potrzebę dalszej analizy standardów i wytycznych.

Komponent 1 – przebieg

Prace analityczno-konsultacyjne w ramach projektu nazwanego Komponent 1 objęły: kilka cykli dyskusji, warsztaty i ankietę. Zaangażowano w nie zarówno struktury organizacyjne, jak i wielu członków INTOSAI. Starano się ustalić główne problemy i wyznaczyć kierunki dalszego rozwoju systemu standardów INTOSAI. Nie chodziło przy tym o kwestionowanie

strony merytorycznej, wymogów zawartych w standardach czy sposobu przeprowadzania kontroli. Zainteresowano się natomiast niedociągnięciami w funkcjonowaniu systemu. Analiza objęła kluczowe pojęcia, jak:

- rozumienie poszczególnych typów kontroli;
- praktyka ich stosowania w poszczególnych NOK;
- istota pojęć: zasady⁴, standardy i wytyczne.

Oprócz dyskusji i warsztatów przeprowadzono także ankietę wśród wszystkich członków INTOSAI. Odpowiedzi udzieliło ponad 60% (117 NOK), co uznano za sygnał, że zainteresowanie systemem standardów i wytycznych w społeczności jest wysokie, a audytorzy sektora publicznego potrzebują jasnych i aktualnych wskazówek, jak wykonywać swoją pracę. Potwierdziło to 14 warsztatów, podczas których omawiano wyniki ankiety z poszczególnymi strukturami INTOSAI – organizacjami regionalnymi, komisjami odpowiedzialnymi za poszczególne cele strategiczne, podkomisjami Komisji ds. Standardów oraz partnerami zewnętrznymi, tzn. innymi organizacjami międzynarodowymi zajmującymi się kontrolą i audytem.

Komponent 1 – wyniki

Analiza doprowadziła do podstawowej refleksji na ile obecne standardy INTOSAI są:

² Ang. International Organization of Supreme Audit Institutions – INTOSAI.

³ Ang. Strategic Development Plan – SDP.

⁴ Ang. principles.

- klarowne (ang. *clear*), czyli zrozumiałe i jednoznaczne;
- istotne (ang. *relevant*), czyli koncentrują się na kwestiach ważnych i aktualnych dla działalności NOK;
- treściwe (ang. *robust*), a więc silne merytorycznie, trudne do podważenia i w możliwie pełny sposób prezentujące kluczowe zagadnienia, co powinno prowadzić do dobrych wyników przy ich stosowaniu;
- dostępne (ang. *accessible*) dla kontrolerów i innych użytkowników w sposób pozwalający bez trudności znaleźć odpowiednie fragmenty i wykorzystać je wedle potrzeb w pracach NOK.

Wyniki analizy przeprowadzonej w ramach Komponentu 1 były jasne: systemowi standardów INTOSAI brak klarowności w układzie treści i konsekwencji w stosowaniu terminów i pojęć, zaś korzystanie z niego utrudniają liczne powtórzenia i niespójności.

Użytkownicy oczekują, że standardy INTOSAI będą obejmować wszystkie ważne zadania podejmowane przez NOK. Jeśli kontroler nie wie, jak wykonać jakiegoś zadanie, to odszukuje właściwy standard lub wytyczne i zdobywa pełną wiedzę. W praktyce uzyskanie tak pojmowanej istotności okazuje się trudne. Na poziomie standardów (ISSAI⁵) system dokumentów INTOSAI koncentruje się na trzech głównych typach kontroli (finansowej, zgodności i wykonania zadań). Tymczasem, jak wykazał Komponent 1,

znaczna część kontroli prowadzonych przez NOK jest typu mieszanego (tak jest również w przypadku NIK), łączącego np. elementy zgodności i wykonania zadań. W takiej sytuacji użytkownik musi korzystać z podstawowego standardu ISSAI 100 oraz z co najmniej dwóch grup ISSAI poświęconych typom kontroli, np. 300-3000 i 400-4000. Dodatkową trudność stanowią liczne powtórzenia w/i pomiędzy wymienionymi dokumentami, jak również nieuzasadnione rozbieżności w podstawowych definicjach – często te same kwestie zostały ujęte w różny sposób lub opisane innymi słowami⁶.

Mimo że dokumenty INTOSAI, szczególnie na poziomie zasad (INTOSAI-P) i standardów (ISSAI), charakteryzują się jasną strukturą, ich szczegółowa treść nie zawsze odpowiada oczekiwaniom. Jak zauważono, w dzisiejszym szybko zmieniającym się świecie, gdzie ciągle pojawiają się nowe wyzwania, NOK nie akceptują długiego oczekiwania na wskazówki i ujednoclenia podejścia. Przyjęty przez INTOSAI proces wypracowania nowych standardów jest jednak bardzo czasochłonny, przez co organizacja nie może na bieżąco odpowiadać na potrzeby swoich członków. Nierozwiązany od lat problemem pozostaje również podstawowa kwestia: jak mierzyć i monitorować proces wdrażania standardów, a nawet kiedy można zadeklarować, że dana kontrola jest z nimi zgodna.

⁵ International Standards of Supreme Audit Institution – ISSAI. Tym skrótem do 2016 r. określano cały system zasad, standardów i wytycznych INTOSAI. Obecnie oznacza on jedynie warstwę standardów 100-4000.

⁶ Szerszy opis problemów występujących w systemie standardów INTOSAI znajduje się w artykule: *Prace nad usprawnieniem systemu standardów i wytycznych INTOSAI*, „Kontrola Państwowa” nr 6/1/2021.

Ponadto, na co zwrócił uwagę Komponent I, dokumenty INTOSAI nie unormowały podejścia do działalności pozakontraktowej, bardzo istotnej w przypadku wielu NOK, jak opinie, przeglądy faktograficzne, czy wsparcie metodyczne dla administracji publicznej.

Innym krytycznym atrybutem systemu jest dostępność. Treść dokumentów INTOSAI, zawarta w osobnych plikach pdf, tworzy swego rodzaju bibliotekę. Jej przeszukiwanie jest trudne, a znalezienie poszczególnych zagadnień wymaga dobrej znajomości wszystkich dokumentów. Przegląd wykazał też, że ze standardów INTOSAI korzysta wielu użytkowników, m.in. dzięki tłumaczeniom na różne języki. Często kwestionowaną jakość tłumaczeń trudno kontrolować z poziomu całej organizacji. Zjawiskiem wzmagającym powyższe nieprawidłowości jest obszerność zbioru standardów INTOSAI. Oficjalna strona organizacji poświęcona standardom⁷ wskazuje na 43 dokumenty⁸, objętość niektórych przekracza czasem 100 stron, przy czym pod pozycją 2200–2899 znajdziemy odesłanie do 37 standardów audytu finansowego (łącznie ponad 1200 stron) opracowanych przez Radę Międzynarodowych Standardów Rewizji Finansowej i Usług Atestacyjnych⁹ i na mocy porozumienia włączonych do systemu standardów INTOSAI jako ISSAI o numerach od 2200 do 2810.

Aktualny Plan rozwoju strategicznego INTOSAI

Potrzeba istotnej poprawy jakości całego systemu standardów INTOSAI została podkreślona w Planie rozwoju strategicznego na lata 2023–2028¹⁰. Celem jest umożliwienie użytkownikom łatwego, szybkiego i przyjaznego dostępu do pożądaných treści i bezproblemowe ich wyszukiwanie – przy użyciu nowoczesnych metod. Plan ujmuje to zamierzenie pod hasłem Inicjatywa „A” (od angielskiego słowa *accessibility*), czyli dostępność. Podstawowym środkiem do osiągnięcia tego celu ma być cyfryzacja całego systemu standardów, umożliwiająca łatwiejsze i interaktywne korzystanie.

Aby tego dokonać, najpierw należy uaktualnić i ulepszyć stronę www ze standardami i wytycznymi. W dalszej perspektywie wszystkie treści mają być dostępne w cyfrowej wersji, tak aby użytkownik miał dostęp dokładnie do tego, czego potrzebuje. W tym celu konieczne jest wypracowanie jasnej i spójnej terminologii (Inicjatywa „T”). Oczywiście, aby to nastąpiło INTOSAI musi znaleźć zasoby, co nie będzie łatwe, gdyż praca ma charakter dobrowolny i nieodpłatny (koszty ponoszą poszczególne NOK, udostępniając swoich pracowników). Jest więc oczywiste, że konieczny będzie okres przejściowy, w którym dokumenty będą dostępne w aktualnym formacie, a funkcjonalności nowego rozwiązania będą wypracowywane i testowane.

⁷ <www.issai.org>

⁸ Numerowane od 1 do 9040.

⁹ Ang. International Auditing and Assurance Standards Board – IAASB.

¹⁰ <https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/news/2022/08/310822_EN_2023-2028_INTOSAI_Strategic_Plan.pdf>

Propozycje Podkomisji

Choć w obecnym Planie rozwoju strategicznego cyfryzacja została ujęta jako element dostępności, może być ona traktowana jako narzędzie usprawnień mających wpływ również na pozostałe postulowane cechy jakościowe systemu standardów, czyli klarowność, istotność i treściwość. Tak właśnie próbuje do niej podchodzić kierowana przez NIK Podkomisja ds. standardów kontroli wewnętrznej (ICS)¹¹. Jest to jedna z czterech Podkomisji działających w ramach Komisji INTOSAI ds. Standardów¹². Pozostałe zajmują się poszczególnymi typami kontroli: finansowym, wykonania zadań (*performance*) oraz zgodności. ICS zajmuje się systemem kontroli zarządczej (ang. *internal control*) oraz szerzej mechanizmami zarządzania (*controls*), tzn. materią poddawaną kontroli. W pracach Podkomisji aktualnie bierze udział 26 najwyższych organów kontroli z różnych stron świata.

Ostatnią pracą Podkomisji jest opublikowany w formie cyfrowej dokument: Wytyczne współpracy z audytem wewnętrznym (ang. *Guidance on Cooperation with Internal Auditors*)¹³. Niezależnie od kwestii merytorycznych, związanych z treścią ww. zbioru wytycznych, materiał ten niemal od początku stał się polem eksperymentów z cyfryzacją w praktyce.

Tym właśnie zagadnieniem zajmiemy się w dalszej części artykułu.

Fundamentalnym celem stosowania technologii informacyjnych jest wsparcie merytorycznych celów organizacji. Tymczasem procesowi cyfryzacji może towarzyszyć wiele nieporozumień. Brak jasnej koncepcji grozi niewłaściwie ukierunkowanym działaniem, co w świecie informatycznym nazywa się czasem postępowaniem wg antywzorców¹⁴. Może nim być np. „cyfryzacja dla cyfryzacji”, scedowanie całości tego strategicznego zadania na poziom techniczny organizacji, ewentualnie koncentracja na niewłaściwych celach cyfryzacji, co ostatecznie grozi zwiększeniem kosztów i brakiem realnych korzyści.

Korzystną okolicznością towarzyszącą powstawaniu Wytycznych ICS był dla Podkomisji udział w dyskusjach w ramach Komponentu 1. W trakcie prac nad jego projektem sformułowano następujące postulaty dotyczące jakości standardów INTOSAI. Zdaniem Podkomisji powinny one być:

- prostsze – ich konstrukcja i język nie mogą stanowić bariery dla użytkowników;
- konsekwentne – logicznie prezentujące kluczowe zagadnienia;
- kompletne – pozbawione luk i przeczeń;
- zwięzłe – unikające zbędnych powtórzeń, których pełne są obecne standardy

¹¹ Ang. Internal Control Standards Subcommittee – ICS. Podkomisja jest jedną ze struktur Komisji INTOSAI ds. Standardów, powołanej do realizacji strategicznego zadania INTOSAI, jakim jest właśnie stanowanie wysokiej jakości standardów kontroli państwowej.

¹² Ang. Professional Standards Committee – PSC, czyli Komisja INTOSAI ds. Standardów, powołana do realizacji celu strategicznego INTOSAI, jakim jest stanowanie wysokiej jakości standardów kontroli państwowej.

¹³ <https://ics-intosai.nik.gov.pl/GuidanceOnIA/guid_ICS-CooperationIA_index_en.html>

¹⁴ Ang. *anti-patterns*.

i wytyczne, powtórzeń dosłownych, parafraz i tworzonych od nowa definicji i opisów, które już zostały zawarte w innych dokumentach INTOSAI;

- użyteczne w praktyce kontrolerskiej – uwzględniając zróżnicowanie NOK;
- użyteczne w kontekście przygotowania wytycznych – logika hierarchii systemu dokumentów INTOSAI powinna być następująca: standardy (ISSAI) bazują na zasadach (INTOSAI-P) i są uszczegóławiane przez wytyczne (GUID) oraz stosowane w praktyce za pomocą podręczników i narzędzi wspierających kontrolę. Z tego poziomu należałoby wysłać sygnały w sprawie aktualizacji odpowiednich dokumentów.

Podstawowym pytaniem, jakie postawiła sobie podkomisja, było: w jaki sposób technologia informacyjna może pomóc w podniesieniu jakości dokumentu INTOSAI? Kierunkami wziętymi pod uwagę były:

- zastąpienie dotychczasowej formuły systemu standardów INTOSAI, czyli biblioteki osobno tworzonych dokumentów, nowoczesnie zarządzaną treścią;
- wykorzystanie w możliwie dużym stopniu tego, co już zostało stworzone i uwzględnione w ramach systemu standardów;
- wdrożenie mechanizmu unikania niekontrolowanych powtórzeń i parafraz;
- śledzenie luk przez konfrontację standardów i wytycznych z raportami kontrolnymi;
- przestrzeganie zasady, że cyfryzacja nie jest celem samym w sobie, ale ma prowadzić do lepszych kontroli.

Zarządzanie treścią

Kojarzone często z techniczną stroną administrowania stronami internetowymi¹⁵, zarządzanie treścią ma również wymiar merytoryczny. Jego zadaniem jest tak gospodarować zawartością dokumentów, żeby użytkownik mógł w możliwie łatwy sposób uzyskać do niej dostęp, wykorzystać do swoich potrzeb, a w razie potrzeby również przyczynić się do podniesienia jakości przez komentowanie, modyfikowanie czy konsultowanie z innymi użytkownikami.

W przypadku Wytycznych współpracy z audytem wewnętrznym brano pod uwagę dwie podstawowe grupy funkcjonalności:

- ułatwiające pracę użytkownikowi (a więc przede wszystkim kontrolerowi);
- ułatwiające pogłębioną analizę merytorycznej zawartości tekstu, w tym autorom przyszłych dokumentów INTOSAI oraz tłumaczom.

Uznano, że podstawowym nośnikiem treści jest, nie jak dotychczas, dokument papierowy (odpowiednik pliku Word, pdf), ale strona internetowa. Przyjęto założenie, że szukając potrzebnych reguł kontroler nie będzie przeglądał standardu po standardzie, lecz prawdopodobnie zacznie od szukania w przeglądarce internetowej. Z tego względu cały materiał znajduje się na jednej stronie html, co upraszcza i przyspiesza wyszukiwanie¹⁶.

Tworząc wytyczne wdrożono zasadę, że tekst wprowadza się raz, a tworzeniem dokumentów w odpowiednich formatach zajmuje się oprogramowanie. Opracowano

¹⁵ Aplikacje grupy Content Management System – CMS.

¹⁶ <ics-intosai.nik.gov.pl>

praktykę redagowania tekstu za pomocą MS Office. Następnie, za pomocą odpowiednio skonfigurowanego kodu zostaje on zapisany w formacie XML¹⁷. Ten otwarty format, stosowany m.in. do definiowania i przekazywania danych między systemami, pozwala na zapis tekstu i jego struktury. Zachowanie dokumentu w formacie XML ułatwia automatyczną jego analizę oraz pozwala na dostęp wielu innym aplikacjom, również tym, które dopiero powstaną.

Formatowania dodające dokumentowi XML warstwę prezentacyjną mogą być dokonywane na wiele sposobów. W tym przypadku, po kolejnych przekształceniach, użytkownik otrzymuje możliwość korzystania z tej samej treści w trzech wersjach:

- html¹⁸, tzn. strona internetowa służąca do wygodnej pracy na ekranie komputera, laptopa lub smartfonu – menu strony pozwala na poruszanie się po całym tekście oraz uzyskanie dokumentu w kolejnych dwóch formatach;
- pdf¹⁹ – stosowany dla zachowania identycznego wyglądu dokumentu niezależnie od przeglądarki i komputera, wygodny np. w przypadku wydruku;
- w formacie MS Word²⁰ – najpopularniejszego edytora tekstów, w którym najłatwiej dodawać komentarze i dokonywać przeredagowań.

Dla tłumaczy

Rozwiązania wspierające pracę redaktora i tłumacza obejmują:

- stworzenie formularza, w którym akapity w różnych językach można redagować równolegle;
- przystosowanie bazowego pliku XML do przyjmowania zawartości w różnych językach;
- przygotowanie szablonów dla wielojęzycznych stron www oraz plików MS Word i pdf.

W efekcie, strony internetowe i pdf są dostępne natychmiast po ukończeniu tłumaczenia, można też łatwo uzyskiwać rezultaty częściowe, np. tłumacząc kolejne rozdziały.

Wypada nadmienić, że zastosowanie tego formatu nie ogranicza zestaw standardów i wytycznych INTOSAI. Na przykład jego wielojęzyczność okazała się szczególnie przydatna w przygotowaniu Wytycznych w sprawie analizy danych w kontroli, które NIK dostarczyła w 2023 r. partnerskim NOK z Bliskiego Wschodu.

Dotychczasowy dorobek INTOSAI

Przyjęto założenie, że opisany powyżej format powinien ułatwiać kontrolę cytatów dosłownych, ale również sparafrazowanych. Problem wielu, czasem odmiennych definicji na ten sam temat, powtórzeń i sformułowań niewnoszących nic nowego poza zwiększaniem objętości systemu dokumentów INTOSAI, wynika w znacznym stopniu z samej natury dużej, międzynarodowej organizacji, której komisje, podkomisje i grupy robocze tworzyły swoje dokumenty niezależnie od innych.

¹⁷ Rozszerzalny język znaczników, ang. Extensible Markup Language.

¹⁸ <https://ics-intosai.nik.gov.pl/GuidanceOnIA/guid_ICS-CooperationIA_index_en.html>

¹⁹ <https://ics-intosai.nik.gov.pl/GuidanceOnIA/pdf/guid_ICS-CooperationIA_FINAL_en.pdf>

²⁰ <https://ics-intosai.nik.gov.pl/GuidanceOnIA/pdf/guid_ICS-CooperationIA_FINAL_en.docx>

Problem ten powinien być rozwiązywany już na etapie powstawania dokumentów. Zdaniem Podkomisji ds. standardów kontroli wewnętrznej prace nad każdym nowym standardem lub wytycznymi powinno poprzedzić studium tego, co już jest dostępne.

Z powyższym łączy się rozwiązanie techniczne, które wspiera zasadę nadawania cytatom specjalnego formatu i opatrywania ich odsyłaczami do źródła. To rozwiązanie jest nastawione przede wszystkim na automatyczne przeszukiwanie dorobku INTOSAI i zaprzyjaźnionych z nim organizacji międzynarodowych, gotowych udostępnić swoje zasoby.

Na tropie luk i przeoczeń

Analiza systemu zasad, standardów i wytycznych Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli – INTOSAI wykazała niespójności i niekonsekwencje występujące w/ oraz pomiędzy poszczególnymi dokumentami. Istnieje więc potrzeba stworzenia narzędzia monitorującego kompletność i spójność systemu. Zadanie o tyle trudne, że świat wokół INTOSAI rozwija się i zmienia w coraz szybszym tempie.

Rezultatem wysokiej jakości zasad, standardów i wytycznych powinny być coraz lepsze kontrole oraz raporty pokontrolne.

W praktyce NOK najczęściej nie czekają na prace INTOSAI, tylko rozwijają swoje podejście zależnie od potrzeb metodycznych lub oczekiwań interesariuszy. Narzędziem, które może okazać się pomocne w monitorowaniu tego zjawiska jest analityczna przeglądarka raportów *Control space of e-Government (the CUBE)*, administrowana przez NIK w ramach Grupy roboczej EUROSAI ds. technologii informatycznych²¹.

Przykładem prezentowanych w tym narzędziu raportów eksplorujących obszary, niedotknięte jeszcze przez standardy i wytyczne INTOSAI, może być raport Powszechnej Izby Obrachunkowej Holandii²² z 2021 r. „Understanding algorithms”²³, który pozwala na opracowanie wstępnego podejścia do kontroli algorytmów stosowanych przez administrację państwową w obsłudze obywateli. Innym przykładem jest dokument amerykańskiego Urzędu Rozliczalności Rządu²⁴, również z 2021 r., „Artificial Intelligence: An Accountability Framework for Federal Agencies and Other Entities”²⁵. Ciekawym przykładem z lat wcześniejszych może być także brytyjski raport o sztuce tworzenia dobrej jakości raportów rocznych (2018) „Good Practice in Annual Reports”²⁶. Pozycja szczególnie cenna biorąc pod uwagę, że w standardach INTOSAI

²¹ <egov.nik.gov.pl>

²² Ang. Netherlands Court of Audit; niderl. Algemene Rekenkamer.

²³ <https://egov.nik.gov.pl/NL/2021/algorithmsUnderstanding/alg_algorithmsUnderstanding.html> (nagłówek CUBE: Demistify the algorithms!).

²⁴ Ang. Government Accountability Office (GAO).

²⁵ <https://egov.nik.gov.pl/US/2021/Alframework/alg_Alframework.html> (nagłówek CUBE: Auditor's look at AI solutions).

²⁶ <https://egov.nik.gov.pl/UK/2018/Good-Practice-in-annual-reports-2016-17/alg_Good-Practice-in-annual-reports-2016-17.html> (nagłówek CUBE: Reporting – a real skill).

do tej pory oszczędnie wypowiedziano się na temat jakości raportów, traktując ją jako oczywistość lub pozostawiając tę kwestię specyficznym uwarunkowaniom poszczególnych NOK.

Projektem Podkomisji ds. standardów kontroli wewnętrznej, wspierającym NOK w analizie problematyki kontrolnej przez wykorzystanie wiedzy o standardowych mechanizmach zarządzania, będzie rozwijany w kolejnych latach Guidance on Auditing Internal Control. Według jego założeń, uporządkowanie terminologii opisującej przedmiot kontroli pozwoli, szczególnie przy wykorzystaniu narzędzi informatycznych, m.in. na łatwiejsze identyfikowanie luk również w zestawie standardów i wytycznych służących kontroli.

Podsumowanie

Przedstawione powyżej pomysły na zarządzanie treścią dokumentów INTOSAI oraz informatyczne wsparcie ich klarowności, istotności, treściwości i dostępności są tylko skromnymi początkami. Jeśli mają stanowić odpowiedź na pytanie,

na czym w praktyce polega cyfryzacja systemu zasad, standardów i wytycznych INTOSAI, powinny za nimi pójść dalsze prace. Istotą propozycji Podkomisji jest nie tyle zestaw skończonych rozwiązań, choć ich lista się wydłuża, ale wskazanie kierunku i koncentracja na praktycznych projektach podporządkowanych wygodzie użytkownika oraz unikanie antywzorców informatyzacji. Istota tego podejścia to również technika wspierania ambitnych celów konkretnymi pomysłami wraz z ich praktyczną realizacją.

Powinno to pozwolić w niedalekiej przyszłości na znacznie ambitniejsze działania rozwojowe, jak wykorzystanie znaczników semantycznych dzięki strukturze XML do automatycznej analizy zawartości, cechującej się dużą wiarygodnością i precyzją.

PAWEŁ BANAS, radca prezesa NIK
KAMILA ŻYNDUL, główny specjalista,
Departament Strategii NIK

Z życia NIK

MIĘDZYNARODOWY PROGRAM STYPENDIALNY DLA AUDYTORÓW

Prezes NIK Marian Banaś złożył wizytę Gene'owi Dodaro kontrolerowi generalnemu USA w Waszyngtonie. Dyskutowano o przyszłorocznej edycji Międzynarodowego Programu



Fot. Grzegorz Haber, NIK.

Uczestniczący w spotkaniu prezesi NOK, Gene Dodaro i Marian Banaś

Stypendialnego dla Audytorów (IAFP). Jako członek Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI), Urząd Rozliczalności Rządu (*Government Accountability Office, GAO*) utworzył program stypendialny w celu wzmocnienia potencjału instytucjonalnego organów kontrolnych przez doskonalenie umiejętności uczestników. Program koncentruje się na kontrolach wykonania zadań i rozwoju przywództwa. Osoby, które wezmą w nim udział będą uczestniczyć w 13-tygodniowym szkoleniu, obejmującym zajęcia stacjonarne, udział w spotkaniach kierownictwa GAO, zapoznanie się z amerykańskim doświadczeniem dotyczącym audytu międzyrządowego w USA oraz opracowanie strategii wdrażania zmian w rodzimych NOK. Najbliższa edycja programu stypendialnego odbędzie się w Waszyngtonie, w okresie kwiecień – lipiec 2025 r.

W trakcie spotkania omówiono także zasady współpracy dwustronnej (planowane wizyty studyjne) oraz w ramach INTOSAI.

SPOTKANIE PREZESA NIK Z DELEGACJAMI SĄSIEDNIICH NOK

Doprecyzowanie szczegółów dalszej współpracy oraz planów kontroli równoległej dotyczącej kształcenia ukraińskich dzieci „Realizacja obowiązku szkolnego przez dzieci uchodźców z terytorium Ukrainy” było 29-30 lipca 2024 r. tematem spotkania prezesa NIK z przedstawicielami NOK: Czech, Słowacji i Ukrainy w Delegaturze NIK w Rzeszowie. Omówiono także możliwości wsparcia ukraińskiego najwyższego organu kontroli w wypracowywaniu standardów i procedur obowiązujących w Unii Europejskiej. W naradzie uczestniczyli: przewodnicząca Izby Obrachunkowej Ukrainy Olga Pishchanska, wiceprezes Najwyższego Urzędu Kontroli Republiki Czeskiej Jan Málek oraz dyrektor Delegatury Narodowego Urzędu Republiki Słowackiej w Preszowie Jana Tischlerová. NIK reprezentowali: prezes Marian Banaś, wiceprezes Jacek Kozłowski, p.o. dyrektora Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego Sławomir Żyła, p.o. dyrektora rzeszowskiej delegatury Stefan Gados wraz z p.o. wicedyrektora Stanisławem Jarzyną oraz radca prezesa NIK, p.o. wicedyrektora Departamentu Strategii Grzegorz Haber. Wizytę zakończono spotkaniem u prezydenta Rzeszowa Konrada Fijołka.



Fot. Piotr Iwaszkiewicz, NIK

Uczestnicy spotkania, od lewej: prezes NIK Marian Banaś, przewodnicząca Izby Obrachunkowej Ukrainy Olga Pishchanska, wiceprezes Najwyższego Urzędu Kontroli Republiki Czeskiej Jan Málek oraz dyrektor Delegatury Narodowego Urzędu Republiki Słowackiej w Preszowie Jana Tischlerová.

Fot. Aleksander Podsiadło, NIK.



Prezes NIK Marian Banaś i audytor generalny NOK Macedonii Północnej Maksim Acevski.

WIZYTA AUDYTORA GENERALNEGO NOK MACEDONII PÓŁNOCNEJ

Delegacja najwyższego organu kontroli Macedonii Północnej, której przewodniczył audytor generalny Maksim Acevski odwiedziła NIK 18-20 lipca 2024 r. Rozmawiano o kontynuacji współpracy, podpisano również porozumienie w sprawie przeglądu partnerskiego bałkańskiego organu kontroli.

Spotkanie robocze dotyczące szczegółów przeglądu odbyło się w Ośrodku Szkoleniowym NIK w Goławicach. Uczestniczyli w nim audytor generalny Maksim Acevski i jego zastępca Orhan Ademi, doradca audytora Ivan Ignjatov oraz asystent Tanja Janevska. Najwyższą Izbę Kontroli reprezentowali p.o. dyrektor Delegatury NIK w Opolu Iwona Zyman oraz Kamila Żyndul i Olga Pilewicz, główni specjaliści w Wydziale Spraw Międzynarodowych Departamentu Strategii NIK.

Kolejny dzień delegacja spędziła w Delegaturze NIK w Krakowie, zapoznając się z głównymi obszarami jej działania i specyfiką regionu. Następnie prezes NIK Marian Banaś oraz audytor Maksim Acevski podpisali umowę dotyczącą przeglądu partnerskiego. Przegląd jest narzędziem stosowanym przez NOK do zewnętrznej oceny ich działalności, jego celem jest poprawa jakości pracy instytucji kontrolnych. Wyznaczono trzy grupy robocze, składające się z pracowników obu instytucji. Raport z przeglądu ma być gotowy jesienią. (red.)

Pożegnania

Odeszło dwoje redaktorów naczelných „Kontroli Państwowej”

Pożegnaliśmy byłych redaktorów naczelných „Kontroli Państwowej”: Panią Barbarę Matosiuk – odeszła 25 lipca 2024 r. i Pana Zdzisława Śledzińskiego – zmarł 1 maja 2024 r. Byli emerytowanymi, wieloletnimi pracownikami Najwyższej Izby Kontroli. Mieli duży wpływ na kształtowanie czasopisma w trudnym okresie przemian.

Pani Barbara Matosiuk urodziła się 6 września 1940 r. w Siemiatyczach na Podlasiu. W 1963 r. uzyskała dyplom magistra filologii polskiej na Uniwersytecie Mikołaja Kopernika w Toruniu.

Pracę w Najwyższej Izbie Kontroli rozpoczęła 4 listopada 1968 r. Do końca czynnego życia zawodowego, tj. do 31 stycznia 2006 r., a więc przez prawie 38 lat pracowała w NIK. Początkowo była zatrudniona na stanowisku starszego radcy w Departamencie Koordynacji jako pracownik redakcji „Kontroli Państwowej”.

Redakcja była odrębną, wyspecjalizowaną komórką w tej jednostce. Funkcja redaktora naczelnego „KP” była od początku, tj. od 1956 r. przypisana do stanowiska dyrektora tego departamentu. W redakcji Pani Barbara początkowo pełniła przede wszystkim obowiązki stylisty językowego. W 1971 r. została inspektorem kontroli państwowej, a następnie, po ukończeniu w 1973 r. aplikacji kontrolerskiej, awansowała kolejno na stanowiska: starszego inspektora kontroli państwowej, głównego specjalisty k.p. i doradcy ekonomicznego.

Przez cały ten czas wykonywała jednak pracę w ramach tego samego departamentu (kilkakrotnie zmieniano jego nazwę), w redakcji „KP”. Od 1 stycznia 1984 r., jako doradca ekonomiczny, została zastępcą redaktora naczelnego pisma, a 1 czerwca 1986 r. objęła stanowisko wicedyrektora Departamentu Koordynacji i Analiz. Od 9 grudnia 1991 r. Pani Barbara Matosiuk była dyrektorem tego Departamentu (przemianowanego na Departament Planowania i Koordynacji) i równocześnie – redaktorem naczelnym „KP”. W roku 1998 otrzymała kolejne wyróżnienie, została powołana na członka Kolegium NIK. Wielu ówczesnych pracowników Izby dziwiło się, jak to możliwe, że będąc osobą bezpartyjną i kobietą Pani Barbara stale awansowała i „zaszła aż tak wysoko”¹. Odpowiedź była prosta – Jej wiedza, inteligencja, odwaga cywilna i kultura osobista znalazła uznanie nawet u ówczesnych komunistycznych prezesów, generałów – Mieczysława Moczara i Tadeusza Hupałowskiego. 7 listopada 1995 r. Pani Barbara Matosiuk została odwołana przez Prezesa NIK Janusza Wojciechowskiego ze stanowiska dyrektora departamentu i otrzymała funkcję doradcy prezesa w tej samej jednostce o nowej nazwie: Departament Informacji i Analiz Systemowych, późniejszy Departament Strategii Kontrolnej. Nadal pełniła jednak funkcję redaktor naczelną „KP”. Jej stosunek pracy z NIK został rozwiązany 31 stycznia 2006 r. za wypowiedzeniem dokonany przez Panią Barbarę w związku z przejściem na emeryturę ze względu na pogarszający się stan zdrowia. Wtedy



Fot. Archiwum NIK

Barbara Matosiuk pracowała w redakcji „KP” przez 38 lat.

też pożegnała się z „Kontrolą Państwową”, pozostając w kontakcie z redakcją.

Pani Redaktor Barbara Matosiuk przez niemal 38-letni okres pracy w redakcji wniosła ogromny wkład do „Kontroli Państwowej”. Najpierw za jej sprawą został utworzony w naszym piśmie nowy dział „Z życia NIK” (w 1984 r. od 4. nr. „KP”), w którym były zamieszczane informacje dotyczące ważniejszych wydarzeń w NIK, w życiu zawodowym pracowników Izby oraz wspomnienia emerytowanych „nikowców”. Po objęciu w grudniu 1991 r. funkcji redaktor naczelną, w zmienionych warunkach społeczno-politycznych, Pani Barbara Matosiuk starała się ze wszystkich sił, aby „KP” pomagała NIK nadrabiać zaległości

¹ Zob. B. Matosiuk: *Jak to się zaczęło i jak trwa*, „Kontrola Państwowa” nr 3/2001, s. 173.

w stosunku do naczelnych organów kontrolnych państw demokratycznych. I tak, w 1992 r. na łamach „KP” zostały opublikowane: „Deklaracja w sprawie zasad kontroli finansów publicznych”, uchwalona w 1977 r. na Kongresie INTOSAI w Limie oraz „Międzynarodowe standardy kontroli”, uchwalone na Kongresie INTOSAI w Berlinie Zachodnim w 1989 r. Ukazało się też w tym czasie wiele artykułów problemowych dotyczących najczęściej transformacji gospodarczej, tworzonego na nowo samorządu terytorialnego oraz nowego kształtu i zadań NIK. W późniejszym okresie doszły opracowania o zwalczaniu korupcji oraz o pracy nad projektem nowej ustawy o NIK. Szeroko omawiane były aspekty ekonomiczne wstąpienia Polski do Unii Europejskiej. Redaktor naczelna niestrudzenie zabiegała o pozyskiwanie jak najlepszych autorów spośród pracowników Izby i z zewnątrz, w tym ze środowisk akademickich.

Jako świetna polonistka i purystka językowa zawsze dbała o poprawność i piękno języka tekstów publikowanych na łamach „KP”. Wraz z trzema paniami redaktorkami (Barbara Dolińska, Joanna Kulicka i Barbara Odolińska) bardzo starannie redagowała wszystkie teksty. Już na wczesnym etapie pracy w redakcji „KP” jej dbałość o poprawność i elegancję języka mówionego i pisanego zaimponowała ówczesnemu prezesowi NIK Mieczysławowi Moczarowi, który zarządził, aby uczyć „nikowców pisać po polsku”. W związku z tym Pani Barbara przez kilka lat prowadziła pogadanki o języku polskim dla odbywających

aplikację kontrolerską pracowników NIK, w których często nawiązywała do błędów językowych w oficjalnych dokumentach Izby. Zarówno prezes M. Moczar, jak i niektórzy inni szefowie NIK, a szczególnie posiadacz przedwojennej matury prezes T. Hupałowski, starali się, aby ich wystąpienia i podpisywane przez nich dokumenty były poprawnie napisane, także pod względem językowym. Utał się zwyczaj, że te teksty, a także inne pisma wysyłane z NIK na zewnątrz, zwłaszcza do ważnych osób czy instytucji, powinny być przed wysłaniem przejrane (czytaj – starannie przeczytane i poprawione) przez „polonistki”, tj. pracownice redakcji „KP”. Redakcja pełniła też rolę poradni językowej dla pracowników Izby².

W kolejnych latach kilkakrotnie przenoszono siedzibę redakcji do coraz mniejszych pomieszczeń w gmachu NIK. Pani Redaktor szybko „oswajała” jednak nowe lokum – tu powiesiła obrazek, tam postawiła kwiatek i znów było ładnie i miło, choć ciasniej. Pani Barbara miała bowiem niezwykle zmysł estetyczny, o którym świadczyło także jej ślicznie urządzone maleńkie mieszkanie.

W redakcji panowała ciepła, rodzinna atmosfera, przy zachowaniu szacunku dla kompetentnej i wymagającej od siebie i współpracowników „szefowej”. Gości redakcji, w tym autorów i kandydatów na autorów „KP” Pani Redaktor podejmowała kawą lub herbatą i ciasteczkami, także wtedy, gdy w ramach oszczędności odebrano jej nader skromny fundusz reprezentacyjny.

² B. Matosiuk: *Z okazji Jubileuszu – trochę o redakcji „Kontroli Państwowej”*, „Kontrola Państwowa” nr 1/2006, s. 156 i nas.

Z inicjatywy Pani Matosiuk każdy numer „Kontroli Państwowej”, poczynając od nr. 1/2001, jest opatrzony na stronie tytułowej mottem „...ktokolwiek grosz publiczny do swego rozporządzenia odbiera, wydatek onegoż usprawiedliwić winien”, pochodzącym z pisma Ministra Skarbu Księstwa Warszawskiego z 1808 r., związanego z tworzeniem Głównej Izby Obrachunkowej Księstwa.

Pani Barbara była niezwykle empatyczna i wrażliwa na potrzeby i krzywdę innych osób, często inicjowała różne spontaniczne akcje pomocowe prowadzone w Izbie, a rozpoczynane zwykle przez redakcję „KP”. Były to np. zbiórki pieniędzy i darów rzeczowych dla MONARU Marka Kotańskiego, a szczególnie dla „Czajki” – ośrodka opiekuńczego dla pozbawionych opieki rodziców, często chorych dzieci narkomanów. W ciasnych pokoikach redakcji leżały pudła i worki z darami dla potrzebujących. W grudniu Pani Barbara przygotowywała zwykle symboliczne paczuski na Mikołajki lub na gwiazdkę dla samotnych emerytów. Żegnała też na cmentarzach zmarłych pracowników, emerytów i rencistów NIK.

Pani Redaktor była nie tylko żywą skarbnicą wiedzy o NIK, ale i anegdota na temat Izby. Zapamiętałam taką: „Na furcie jednego z żeńskich warszawskich klasztorów zameldowali się dwaj kontrolerzy NIK. Przejęta furtianka biegnie do Matki Przełożonej z okrzykiem <Matko, Matko, przyszła Najświętsza Izba Kontroli>”.

Za wzorową pracę w NIK Pani Barbara Matosiuk była wielokrotnie nagradzana i odznaczana. W 2009 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Lech Kaczyński odznaczył Ją Krzyżem Oficerskim Orderu Odrodzenia Polski za wybitne osiągnięcia

w podejmowaniu działań z zakresu kontroli państwowej oraz umacnianie praworządności. Wcześniej, w 1999 r. została odznaczona Krzyżem Kawalerskim Orderu Odrodzenia Polski „za zasługi na rzecz prawidłowego funkcjonowania Państwa” a przedtem – Złotym (1986 r.) i Srebrnym Krzyżem Zasługi (1981 r.). W 1988 r. Prezes NIK nadał Jej Złotą Odznakę „Zasłużony dla Kontroli Państwowej”.

Pani Barbara Matosiuk zakończyła pracę w NIK 31 stycznia 2006 r., przechodząc na emeryturę. Zmarła 25 lipca 2024 r. w Warszawie, a uroczystości pogrzebowe odbyły się 30 lipca w Kościele Wniebowzięcia NMP w Siemiatyczach. Tam też została pochowana w rodzinnym grobowcu. Pozostanie na zawsze w naszej serdecznej pamięci.

Pan Zdzisław Śledziński urodził się w Stryju, na dawnych kresach wschodnich RP. Odbył studia prawnicze i w 1950 r. uzyskał tytuł magistra prawa w Uniwersytecie Wrocławskim, a ponadto ukończył dwuletnią szkołę handlową oraz roczne studium nauczycielskie. Jego łączny staż pracy wynosił 41 lat, w tym blisko 30 lat w NIK. Pracę w Izbie podjął 1 września 1961 r. jako starszy inspektor kontroli państwowej w Delegaturze NIK w Warszawie i pracował tam przez 6 lat, do 31 maja 1967 r. Odszedł z Izby 1 czerwca 1967 r. i przepracował rok w Ministerstwie Sprawiedliwości na stanowisku naczelnika Wydziału Zakładów dla Nieletnich, po czym 16 czerwca 1968 r. wrócił do NIK – tym razem na stanowisko doradcy ekonomicznego w Departamencie Koordynacji. W 1973 r. ukończył aplikację kontrolerską, a 1 marca 1975 r. awansował

Fot. Archiwum NIK



Zdzisław Śledziński pełnił funkcję redaktora naczelnego w latach 1987–1991.

na stanowisko wicedyrektora Departamentu Koordynacji i Analiz. Od 1 stycznia 1982 r. do 31 grudnia 1986 r. dodatkowo, na podstawie umowy-zlecenia, pełnił obowiązki redaktora działu w Komitecie Redakcyjnym „KP”. 11 października 1985 r. Pan Zdzisław Śledziński został mianowany na stanowisko dyrektora Departamentu Koordynacji i Analiz, od stycznia 1987 r. został redaktorem naczelnym „Kontroli Państwowej”. Na obu tych stanowiskach pozostał do końca pracy w NIK – 27 maja 1991 r. przeszedł na emeryturę.

W „Kontroli Państwowej” w tym okresie dominowały artykuły na temat efektywności gospodarowania w przedsiębiorstwach

uspołecznionych, zaostrenia dyscypliny finansów publicznych, poprawy sprawności procesów inwestycyjnych oraz stymulowania eksportu. W 1989 r. „KP” zamieściła okolicznościowe materiały z okazji 70-lecia NIK, w których znalazła się, po raz pierwszy w PRL, informacja o powołaniu Najwyższej Izby Kontroli Państwa przez Naczelnika Państwa w 1919 r. (nie podano wszakże jego imienia i nazwiska)³.

W numerze 5/1989 „KP” w dziale „Z życia Najwyższej Izby Kontroli” opublikowano listy odznaczonych i wyróżnionych pracowników NIK.

Za pracę w NIK Pan Zdzisław Śledziński został w 1978 r. odznaczony Krzyżem Kawalerskim Orderu Odrodzenia Polski, a wcześniej w 1971 r. – Złotym Krzyżem Zasługi. W 1986 r. Prezes NIK przyznał Mu Złotą Odznakę „Zasłużony dla Kontroli Państwowej”.

Pan Zdzisław Śledziński zmarł w wieku 96 lat 1 maja 2024 r. w Warszawie. Msza św. pogrzebowa została odprawiona 9 maja na Wólce; spoczął w grobie rodzinnym na miejscowym cmentarzu.

*dr hab. Teresa Liszcz
em. prof. Uniwersytetu
Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie,
sędzia Trybunału Konstytucyjnego
w stanie spoczynku,
członek Komitetu Redakcyjnego
„Kontroli Państwowej”*

³ B. Matosiuk: *Jak to się zaczęło...*, op.cit. s. 184.

Contents

Auditing	8
Address by President of the Supreme Audit Office to the Parliament – State Budget Execution in 2023	8
CEZARY OGÓREK: Global Internal Audit Standards – New Quality in the Public Finance Sector	16
PIOTR DUDZIAK: Increased Expenditure on Defence – Overcoming Fiscal Rules	33
FINDINGS OF NIK AUDITS	44
KRZYSZTOF KOPEĆ: Shelters in Poland – Lack of Locations and New Buildings	44
DARIUSZ JANKOWSKI: Transportation Pollution in Cities – Attempts to Stop Degradation of the Environment	59
ŁUKASZ RÓG: Functioning of the National Museum in Warsaw – High Subsidies and Low Supervision	73

contents	
OTHER AUDITS OF NIK	86
Audit Findings Published in June and July 2024 – ed.	86
State and Society	112
MARIAN BANAŚ, ANTONI WONTORCZYK, MICHAŁ KULISZ: Precariousness in Migrant Work – A Brief Review of Current Research	112
Article in Polish on pages 88-111 – ed.	
International Cooperation	134
PAWEŁ BANAŚ, KAMILA ŻYNDUL: Digitalization in INTOSAI Standardization Work – Improving the Quality of the System	134
NIK in Brief	143
International Scholarship Program for Auditors – ed.	143
President of NIK met with Delegations of Neighbouring NOKs – ed.	144
Auditor General of the SAI of North Macedonia visited NIK – ed.	145
Obituary	146
TERESA LISZCZ: Barbara Matosiuk and Zdzisław Śledziński had a great influence on shaping the magazine in a difficult period of transformation – ed.	146
Information for Subscribers	153
Information for Readers and Authors	154

PRZYPOMINAMY O PRENUMERACIE

Szanowni Prenumeratorzy!

Koszt zaprenumerowania naszego pisma na 2024 r. wynosi 108 zł + 8% VAT (116,64 zł) za 1 komplet, czyli 6 zeszytów (19,44 zł za jeden zeszyt).

Prosimy o przysyłanie do redakcji jedynie zamówień z podaniem nazwy firmy, dokładnego adresu oraz numeru NIP, a należności za prenumeratę prosimy uiszczać dopiero po otrzymaniu faktury z podaną kwotą.

Prosimy skorzystać z zamieszczonego poniżej kuponu.

KUPON PRENUMERATY

Dane nabywcy:

1. Nazwa firmy/imię nazwisko
2. Adres (miasto, kod, ulica, nr domu i mieszkania)
3. NIP
4. Adres poczty elektronicznej
5. Liczba kompletów

Dane sprzedawcy:

1. Nazwa firmy: Najwyższa Izba Kontroli, Redakcja „Kontroli Państwowej”
2. Adres: 02-056 Warszawa, ul. Filtrowa 57



„KONTROLA PAŃSTWOWA” – CZASOPISMO PUNKTOWANE

„Kontrola Państwowa” znajduje się w wykazie czasopism naukowych i recenzowanych materiałów z konferencji międzynarodowych z liczbą 40 punktów za publikowane na jej łamach artykuły. Wykaz stanowi załącznik do komunikatu Ministra Nauki z 5 stycznia 2024 r., wydanego na podstawie art. 267 ust. 3 ustawy z 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2023 r. poz. 742, ze zm.).

„Kontrolę Państwową” można odnaleźć w trzech naukowych bazach danych: European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIH PLUS), The Central European Journal of Social Sciences And Humanities (CEJSH) oraz Index Copernicus Journal Master List (JML).

ERIH PLUS – jest ogólnodostępnym indeksem czasopism naukowych z dziedziny nauk humanistycznych i społecznych. Baza została utworzona przez Norwegian Social Science Data Services w lipcu 2014 r.

CEJSH jest elektroniczną, ogólnie dostępną bazą danych publikującą angielskie streszczenia artykułów, rozpraw oraz pozycji przeglądowych, które ukazują się, głównie w językach narodowych, w czasopismach poświęconych naukom społecznym i humanistycznym. Streszczenia publikacji naukowych, które ukazały się na łamach „Kontroli Państwowej” począwszy od nr. 6/2011 znajdują się na stronie CEJSH: <http://cejsh.icm.edu.pl/>.

JML to system zajmujący się oceną czasopism oraz sporządzający ich ranking na podstawie około 30 parametrów zgrupowanych w pięciu kategoriach: jakość naukowa, jakość edytorska, zasięg, częstotliwość/regularność/stabilność rynkowa oraz jakość techniczna. Wskaźnik Index Copernicus Value wyniósł dla „KP” w 2022 r.: 77,18.

Począwszy od numeru 1/2021 „KP” publikowane na łamach naszego pisma artykuły otrzymują numery identyfikacji elektronicznej DOI. Identyfikator DOI, zwane czasem punktami, to cyfrowe oznaczniki dowolnego przedmiotu własności intelektualnej (w przypadku czasopisma – artykułu), na stałe przypisane do danego obiektu. Raz nadany numer DOI nie może ulec zmianie, nawet jeśli prawa własności do niego zostaną przeniesione na inną instytucję. Ich posiadanie poprawia widoczność publikacji w Internecie, ułatwia również jej wyszukiwanie.

Zasady publikowania w „Kontroli Państwowej”

1. Przyjmujemy do publikacji teksty naukowe, przeglądowe i pogładowe, poświęcone problematyce związanej z profilem czasopisma – szeroko rozumianej kontroli i audytowi oraz artykuły o pokrewnej tematyce.
2. Nie przyjmujemy artykułów opublikowanych w innych wydawnictwach.
3. Publikowane są jedynie te artykuły, które uzyskały pozytywne recenzje dwóch niezależnych recenzentów, zgodnie z przyjętymi w piśmie kryteriami: znaczenia podjętego tematu oraz zgodności tematyki z profilem pisma; nowatorskiego ujęcia problematyki; wartości merytorycznej. Warunkiem publikacji jest uwzględnienie zgłoszonych przez recenzentów uwag i poprawek.

4. Recenzentami są członkowie Komitetu Redakcyjnego (lista recenzentów znajduje się w załączce „Komitet Redakcyjny” oraz w każdym wydaniu papierowym, na s. 2). Zgodnie z modelem „double-blind review process” autorzy i recenzenci nie znają swoich tożsamości. Recenzja zawiera jednoznaczny wniosek dotyczący warunków dopuszczenia artykułu do publikacji lub odrzucenia.
5. Artykuły zamieszczane w „Kontroli Państwowej” są chronione prawem autorskim. Przedruk może nastąpić tylko za zgodą redakcji.
6. Przywiązujemy szczególną wagę do oryginalności publikacji i jawności informacji o podmiotach przyczyniających się do jej powstania, ich udziału merytorycznego, rzeczowego lub finansowego. Dlatego od zgłaszających teksty oczekujemy ujawnienia ewentualnego wkładu innych osób w ich powstanie oraz pisemnego oświadczenia o oryginalności składanego w redakcji artykułu.
7. Wszelkie przypadki „ghostwriting” (nieujawnienia wkładu innych autorów w powstanie artykułu) lub „guest authorship” (wymieniania jako autora osoby, która nie miała udziału w publikacji lub jest on znikomy), będące przejawem nierzetelności naukowej, będą przez redakcję demaskowane, łącznie z powiadomieniem podmiotów, z którymi autor jest związany naukowo lub zawodowo.
8. Autentyczność publikacji jest sprawdzana z wykorzystaniem programu antyplagiatowego.

Zasady publikacji zgodne ze standardami i zaleceniami Committee on Publication Ethics (COPE).

Sposób przygotowania materiałów

1. Prosimy o nadsyłanie artykułów pocztą elektroniczną, nasz adres: kpred@nik.gov.pl, w edytorze Word lub dostarczenie tekstu na nośniku elektronicznym. Objętość artykułu wraz z ewentualnymi tabelami i rysunkami nie powinna w zasadzie przekraczać 16 stron – 34 wiersze na stronie, marginesy 2,5 cm, interlinia 1,5 wiersza; w wypadku artykułów dotyczących ustaleń kontroli – 12 stron. Do tekstu prosimy dołączyć streszczenie w języku polskim, oddające istotę analizowanych problemów, słowa kluczowe oraz bibliografię zawierającą pozycje książkowe i artykuły z czasopism według schematu: w przypadku czasopisma – nazwisko autora (autorów) i imię (pierwsza litera), tytuł artykułu (kursywą), nazwa czasopisma (w cudzysłowie), nr zeszytu i rok, strona w czasopiśmie, na której znajduje się publikacja; w przypadku książki prosimy o wpisanie nazwiska autora (autorów) i imienia (pierwsza litera) publikacji, następnie, jeśli potrzeba, tytułu rozdziału książki (kursywą), tytułu książki (kursywą), wydawnictwa (w cudzysłowie), miejsca i roku wydania, numeru stron.
2. Przypisy należy umieszczać na dole stron, zgodnie z zasadami obowiązującymi w naszym tytule, powinny zawierać najważniejsze, aktualne informacje.
3. Ewentualne rysunki i wykresy prosimy nadsyłać w oddzielnych plikach, podając wartości umożliwiające przygotowanie danego elementu graficznego zgodnie z makietą „Kontroli Państwowej”. Nie publikujemy infografik.
4. Autorzy nadsyłający teksty proszeni są o podanie swoich danych: imienia i nazwiska, stopnia naukowego, adresu do korespondencji, adresu poczty elektronicznej, numeru telefonu.
5. Redakcja zastrzega sobie prawo dokonania w nadesłanych materiałach niezbędnych skrótów, poprawek redakcyjnych i innych, zgodnie z wymogami czasopisma.
6. Materiałów niezamówionych redakcja nie zwraca.

WYDAJE NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Adres redakcji

Najwyższa Izba Kontroli, 02-056 Warszawa, ul. Filtrowa 57

e-mail: kpred@nik.gov.pl

<http://www.nik.gov.pl>

Skład i łamanie: Sławomir Jakoniuk

Druk i oprawa: Wydział Wydawniczy NIK

Projekt graficzny: Studio Graficzne FILE

Oddano do druku w sierpniu 2024 r.

Nakład 650 egz.

Wersja papierowa jest wersją pierwotną (referencyjną) pisma.

Prenumerata

tel. 22 444 54 01, 22 444 58 15

Cena egzemplarza – 18 zł + VAT. Prenumerata roczna – 108 zł + VAT

Wpłaty na konto: NBP O/O Warszawa,

nr 06 1010 1010 0036 7822 3100 0000, Najwyższa Izba Kontroli

** Cytat na stronie tytułowej pochodzi z pisma ministra skarbu Księstwa Warszawskiego, Tadeusza Dembowskiego, wystosowanego w związku z pracami przygotowawczymi do dekretu z 14 grudnia 1808 roku o Głównej Izbie Obrachunkowej.*