



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, xxx
COM(2006) 9 [final]

-

**KOMUNIKAT KOMISJI SKIEROWANY DO RADY, PARLAMENTU
EUROPEJSKIEGO ORAZ EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU
OBRACHUNKOWEGO**

**Plan Działania wiodący ku Zintegrowanym Ramom Kontroli Wewnętrznej, przyjęty
przez Komisję**

1. WPROWADZENIE I TŁO

Rok 2004 oznaczał jedenasty z rzędu rok finansowy, dla którego Europejski Trybunał Obrachunkowy wydał Poświadczenie Wiarygodności (DAS)¹ z zastrzeżeniem do części środków wyasygnowanych na płatności. W 2004 r. DAS dla ogólnego budżetu był pozytywny dla płatności związanych z wydatkami administracyjnymi, pomocą przed-akcesyjną oraz tą częścią wydatków rolnych, które podlegają Zintegrowanemu Systemowi Administracji i Kontroli (IACS). Stanowią one ok. 35% wydatków budżetowych.

DAS z zastrzeżeniem odzwierciedla złożoność zagadnień, z jakimi ma do czynienia Komisja przy realizacji budżetu UE oraz wyzwanie, jakiemu musi stawić czoła przy dostarczaniu Trybunałowi Obrachunkowemu zadowalającego materiału dowodowego z audytu. Opinia publiczna postrzega DAS z zastrzeżeniem jako poważną krytykę zarządzania przez Komisję środkami unijnymi. Są dwa powody, dla których Komisja postawiła sobie za cel strategiczny osiągnięcie pozytywnego DAS w czasie trwania swojej kadencji.

“Mapa drogowa wiodąca ku zintegrowanym ramom kontroli wewnętrznej”², przyjęta przez Komisję w czerwcu 2005 r., wysuwa propozycje zintegrowanych wspólnotowych ram kontroli, które mają sprzyjać osiągnięciu tego celu. Komunikat ów zaproponował zintegrowane ramy, które pomogłyby zapewnić skuteczniejszą i sprawniejszą kontrolę wewnętrzną funduszy unijnych oraz – ponieważ byłoby to zgodne z opinią ETO nr 2/2004³ na temat skutecznych i sprawnych zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej – mogłyby stanowić solidną podstawę, na której Trybunał mógłby polegać przy wystawianiu Poświadczenia Wiarygodności.

Niniejszy komunikat:

- informuje o działaniu podjętym na rzecz celów wyznaczonych w czerwcowym komunikacie,
- zajmuje się głównymi lukami (rozbieżnościami) rozpoznanymi w Ocenie Luk i Rozbieżności⁴, uwzględniając zarazem Roczne Sprawozdanie Trybunału Obrachunkowego za rok 2004,
- odzwierciedla działania, jakie należy podjąć w następstwie wniosków ECOFIN z dnia 8 listopada 2005 roku,
- oraz, na tej podstawie, identyfikuje główne, konkretne działania, jakie należy podjąć i rolę, jaką Rada, Państwa Członkowskie i Parlament Europejski powinny odgrywać w celu osiągnięcia rzetelnych i funkcjonujących zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej, zdolnych do udzielenia zapewnienia Komisji, a na koniec Trybunałowi Obrachunkowemu.

¹ Od 1994 roku Europejski Trybunał Obrachunkowy na mocy Traktatu o WE wydaje Poświadczenie Wiarygodności (DAS - déclaration d'assurance, declaration of assurance), zawierające opinię na temat wiarygodności sprawozdań finansowych Unii Europejskiej oraz opinię na temat legalności i prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw. DAS jest oparte na wynikach szczegółowych kontroli finansowych. (przyp. MO)

² COM(2005) 252.

³ OJ C107/1 z 30.4.2004 („Opinia o Jednolitym Audycie”);

⁴ SEC(2006) 49 towarzysząca tej decyzji Komisji; „Gap Assessment” - słowo „gap” oznacza przede wszystkim lukę, może też jednak odnosić się do rozbieżności; na wszelki wypadek zaznaczyłam w tłumaczeniu oba znaczenia – przyp. MO

2. KONKRETNE PROPOZYCJE DZIAŁANIA W OKRESIE 2006-07

Poniższe propozycje zostały pogrupowane tematycznie, a w każdej opisano rozwój koncepcji każdego działania, poczynając od Opinii o Jednolitym Audycie⁵ i Mapy Drogowej, po Ocenę Luk i Rozbieżności oraz wnioski Rady ECOFIN z dnia 8 listopada 2005 r. Cztery tematy działania⁶ są następujące:

- Uproszczenie i wspólne zasady kontroli (działania 1-4)
- Deklaracje zarządcze i zapewnienia audytorskie (action 5-8)
- Podejście jednolitego audytu, dzielenie się rezultatami i wyznaczanie priorytetów w relacji kosztów do korzyści (działania 9-11)
- Specyficzne luki (rozbieżności) sektorowe (działania 12-16).

2.1. Uproszczenie i wspólne zasady kontroli

W celu osiągnięcia właściwej równowagi między koniecznością zapewnienia adekwatnej kontroli a uniknięciem uciążliwości w przestrzeganiu zgodności i biurokratycznej mitręgi, zintegrowane ramy wprowadzą wspólne zasady, kładąc nacisk na jasność, prostotę i spójne podejście do oceny ryzyka błędu w transakcjach podstawowych⁷. Podejście to ma być poddane pod rozwagę Władzy Ustawodawczej, ze skoncentrowaniem się na właściwym łańcuchu mechanizmów kontroli i zakresach odpowiedzialności różnych podmiotów.

Działanie 1: Przegląd uproszczeń w zaproponowanej legislacji na lata 2007-13

Mapa Drogowa uznała „zbadanie zakresu dla większego uproszczenia zarządzania funduszami UE i zapewnienie, żeby wymogi kontroli były proporcjonalne do ryzyk” za kluczową lukę do wypełnienia w zarządzaniu wspólnotowymi funduszami oraz zaproponowała legislację na okres 2007-13.

Rada ponownie umocniła to podejście we wnioskach ECOFIN, ust. 5: „Regulacje, które należy przyjąć dla okresu programowania 2007-13 powinny zawierać uproszczenie wymogów kontrolnych przy równoczesnym dostarczeniu rozsądnej pewności (racjonalnego zapewnienia)”.

W ocenie luk (rozbieżności) rozpoznano też szereg obszarów po stronie trybów zarządzania, gdzie jest wielce prawdopodobne wystąpienie niezgodności z prawem i nieprawidłowości, z uwagi na trudności napotymane przez beneficjentów ze stosowaniem kryteriów kwalifikowalności i innych warunków. Uproszczenie mogłoby się przyczynić do zapobieżenia tego rodzaju nieprawidłowości. Obciążenie balastem administracyjnym beneficjentów należy zmniejszyć, a prawidłowe stosowanie (procedur) przez instytucje pośredniczące uczynić tak prostym, jak tylko się da.

⁵ Single Audit Opinion – single audit znaczy dosłownie „pojedyńczy audyt”, z uwagi jednak na przyjęte w Polsce tłumaczenie terminologii unijnej, związanej ze słowem „single”, np. „Single European Act” z 1986 r. jako „Jednolity Akt Europejski”, czy wprowadzone przezeń pojęcie rynku wewnętrznego, które doprowadziło do ustanowienia z dniem 1 stycznia 1993 r. rynku jednolitego (Single Market), *per analogiam* zdecydowałam się przetłumaczyć Single Audit jako Audyt Jednolity – przyp. MO

⁶ Przegląd wszystkich działań i powiązanych z nimi zagadnień dotyczących Rady i Parlamentu Europejskiego znaleźć można w Załączniku 1

⁷ Na potrzeby niniejszego opracowania za transakcje podstawowe przyjmuje się te transakcje źródłowe, które leżą u podstaw operacji wykazanych w sprawozdaniu finansowym – przyp. MO

Komisja zachowa uproszczenie ram regulacyjnych w celu ich rozpatrzenia w czasie negocjowania całej legislacji na lata 2007-13. Uważa się, że Rada i Parlament Europejski poprzę takie inicjatywy.

Działanie 2: Włączenie wspólnych zasad kontroli wewnętrznej do propozycji na rzecz zrewidowania Rozporządzenia Finansowego

We wnioskach ECOFIN (ust. 6) stwierdzono, że “istnieje pole dla ogólnych wspólnych zasad i elementów dotyczących kontroli wewnętrznych”, co mogłoby pomóc “zoptymalizować skuteczność, gospodarność i sprawność aktualnych systemów kontroli”.

W wyniku oceny luk (rozbieżności) przeprowadzonej przez służby Komisji, rozpoznano potrzebę ram prawnych opartych na wspólnych zasadach, spinających je lukami. Dostarczy to środków gwarantujących, że wszystkie zainteresowane strony zwięże bazowy zbiór zasad kontroli, a Trybunałowi Obrachunkowemu - jaśniejszej podstawy do audytowania procesów i procedur zarządzania. W celu zilustrowania zakresu i ukierunkowania zasady budżetowej w odniesieniu do kontroli wewnętrznej, zamieszczono pierwszy taki projekt w Aneksie 2.

Rada i Parlament Europejski powinny skorzystać z możliwości konsultacji w sprawie zrewidowania Rozporządzenia Finansowego, aby wyrazić swoją opinię na temat potrzeby włączenia zasady budżetowej w odniesieniu do skutecznej i sprawnej kontroli wewnętrznej, czyniąc z tego powszechny standard.

Działanie 3: Ustanowienie i harmonizacja prezentacji strategii kontrolnych oraz materiału dowodowego, umożliwiającego udzielenie racjonalnego zapewnienia

Jak ustalono w Mapie Drogowej, ostatecznym celem zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej jest zapewnienie i dostarczenie dowodów na to, że systemy nadzoru i kontroli są na miejscu, co pozwala utrzymywać ryzyko nieprawidłowości w rozsądnych granicach.

Ocena Luk i Rozbieżności ukazała częsty brak odpowiedniego określenia i uwidocznienia wszystkich elementów strategii kontrolnej, przyjętej dla danej służby czy programu.

ECOFIN podkreślił (ust. 3), że “mechanizmy kontroli i zapewniania należy udoskonalic, budując na istniejących strukturach kontroli”, co jest zgodne z oceną Komisji, że udało się już osiągnąć znaczną ilość zapewnień, i że poprzez skuteczniejsze skonstruowanie ich prezentacji, podstawy do udzielenia Poświadczenia Wiarygodności dadzą się lepiej przekazać Trybunałowi Obrachunkowemu oraz Władzy Absolutoryjnej.

Parlament Europejski zwrócił się z prośbą o indywidualne podpisywanie rocznego sprawozdania syntetycznego. Komisja uważa, że przez przyjęcie sprawozdania syntetycznego, przyjmuje w pełni odpowiedzialność polityczną za realizację budżetu i wyraża gotowość poniesienia odpowiedzialności politycznej przed władzą absolutoryjną. Komisja jest stanowczo zdania, że byłoby rzeczą niestosowną zastąpić tę odpowiedzialność zbiorową jednym indywidualnym podpisem. Komisja jednak zabiegać będzie o wyraźniejsze wyrażenie odpowiedzialności politycznej Komisji w sprawozdaniu syntetycznym. Komisja wzmocni prezentację strategii kontrolnych przyjętych dla każdego obszaru polityki oraz udoskonali podsumowania ich realizacji w sprawozdaniach z działalności. Dostarczenie lepszych wytycznych do zawartości Rocznych Sprawozdań z Działalności (*Annual Activity Reports, AARs*) poszczególnych służb Komisji, powinno wzmocnić zdolność do wykorzystania

AARs za solidną podstawę do DAS dla ETO, gdyż wyraźnie stanowią podstawę dla Dyrektora Generalnego do wydania własnego zapewnienia, dotyczącego skutecznego zarządzania ryzykiem błędu przy legalności i prawidłowości transakcji podstawowych⁸.

Trybunał Obrachunkowy powinien być w stanie opracować własną metodykę DAS, aby móc skutecznie polegać na Rocznych Sprawozdaniach z Działalności (AARs) poszczególnych służb Komisji i związanym z nimi sprawozdaniu syntetycznym Komisji, ze skoncentrowaniem się na zarządzaniu ryzykiem błędu przy legalności i prawidłowości transakcji podstawowych⁹

Działanie 4: Zainicjowanie między-instytucjonalnego dialogu na temat dopuszczalnego ryzyka w transakcjach podstawowych¹⁰

Opinia o “Jednolitym Audycie” wprowadziła pojęcie “dopuszczalnego ryzyka błędu”, które Komunikat o Mapie Drogowej rozwinął dalej w definicję rozsądnej pewności (racjonalnego zapewnienia) w kategoriach zarządzania ryzykiem błędu w transakcjach podstawowych¹¹. Parlament Europejski przedstawił swoją analizę polityczną tego zagadnienia we własnej uchwale w sprawie udzielenia absolutorium za rok 2003, w której zarazem wezwał Radę do nadania priorytetowej rangi i politycznego rozmachu wspólnej pracy z Parlamentem i Komisją nad stworzeniem wszechstronnych ram kontroli i audytu, jak na to zasługują.

Zgodnie z powyższym, we wnioskach ECOFIN, ust. 17, Rada postanowiła, że powinna dojść do porozumienia z Parlamentem Europejskim w sprawie ryzyka dopuszczalnego w transakcjach podstawowych¹², przy jednoczesnym uwzględnieniu wieloletniego charakteru unijnego finansowania. Komisja uważa też, że takie porozumienie pomogłoby Trybunałowi Audytorów przy finalizowaniu jego Poświadczenia Wiarygodności, ponieważ wyjaśnia oczekiwania Władzy Absolutoryjnej i pozwala dostosować koszty kontroli do spodziewanych po nich korzyści.

Komisja zainicjuje dialog między-instytucjonalny w marcu 2006 r. na temat podstawowych zasad do uwzględnienia, dotyczących ryzyk dopuszczalnych w transakcjach podstawowych¹³. Na tej podstawie Rada i Parlament Europejski powinny osiągnąć porozumienie wstępne w sprawie owych ryzyk do końca 2006 roku.

2.2. Deklaracje zarządcze i zapewnienia audytorskie

Deklaracje zarządu wzmacniają jego odpowiedzialność i stanowią bodziec dla zarządzających funduszami unijnymi do oceny i doskonalenia związanych z nimi systemów kontroli. Razem z poświadczeniami wydawanym przez niezależnych audytorów, tworzą część struktury, która dostarcza zapewnienia Komisji, a na koniec Trybunałowi Obrachunkowemu.

⁸ patrz przypis nr 7 – przyp. MO

⁹ patrz przypis nr 7 – przyp. MO

¹⁰ patrz przypis nr 7 – przyp. MO

¹¹ patrz przypis nr 7 – przyp. MO

¹² patrz przypis nr 7 – przyp. MO

¹³ patrz przypis nr 7 – przyp. MO

Działanie 5: Promowanie deklaracji kierownictwa szczebla operacyjnego oraz sprawozdań syntetycznych na szczeblu krajowym

W swoim Komunikacie o Mapie Drogowej Komisja podjęła propozycję Parlamentu Europejskiego, wysuniętą w absolutorium za rok 2003, że Państwa Członkowskie powinny dostarczać roczne Oświadczenia Ujawniające (*Disclosure Statements*) ex-ante oraz Deklaracje Zapewniające (Poświadczenia Wiarygodności - *Declarations of Assurance*) ex-post na najwyższym szczeblu politycznym.

Ocena luk, podjęta przez służby Komisji, zidentyfikowała szereg obszarów, dla których deklaracje zarządcze mogłyby poprawić nadzór i kontrolę, zwłaszcza w zakresie scentralizowanego zarządzania w formie współ-zarządzania, wspólnego zarządzania i zarządzania pośredniego.

Kwestia deklaracji Państw Członkowskich napotkała pewien sprzeciw ze strony ECOFIN, który doszedł do wniosku, że "istniejące deklaracje szczebla operacyjnego mogą dostarczać ważnych środków do celów zapewnienia" (ust. 12), ale nie uznał przydatności deklaracji szczebla ogólnokrajowego.

Uwzględniając powyższą konkluzję, Komisja starać się będzie zapewnić, żeby istniejące deklaracje, jak i te przewidziane w nadchodzącej legislacji, miały maksymalny wpływ, w kategoriach doskonalenia zapewnienia dotyczącego skuteczności odpowiednich struktur kontrolnych, na zarządzanie scentralizowane w formie współ-zarządzania i zarządzania pośredniego. Co więcej, z uwagi na wielką liczbę instytucji pośredniczących, dałoby się osiągnąć znaczne korzyści z tytułu powołania jednego punktu kontaktowego, w rodzaju Instytucji Koordynujących w sektorze rolnym, które mogą promować zharmonizowane stosowanie mechanizmów kontrolnych w drodze szkolenia i dawania wskazówki oraz przedstawiać na szczeblu krajowym syntezę zapewnień udzielonych przez każde kierownictwo operacyjne oraz działań podjętych dla zaradzenia wszelkim brakom.

Państwa Członkowskie powinny wyznaczyć krajową instytucję koordynującą w odniesieniu do poszczególnych obszarów polityki, która mogłaby, dla przykładu, dostarczać wszystkim zainteresowanym stronom przeglądu dostępnych zapewnień dotyczących działań Wspólnoty pod współ-zarządaniem i zarządaniem pośrednim w państwach Członkowskich. Współpraca Państw Członkowskich jest na tyle konieczna, że wymaga zapewnienia stosownego przepisu w nadchodzącej legislacji oraz kierowania jej realizacją w drodze wdrażania zasad i wskazówek przyjętych dla rozwiązań dotyczących udzielania zapewnień dla funduszy unijnych w poszczególnych obszarach polityki.

Działanie 6: Zbadanie przydatności deklaracji zarządczych poza trybem zarządzania centralnego w formie współ-zarządzania i zarządzania pośredniego

W obszarach polityk zewnętrznych oraz, w mniejszym stopniu, polityk wewnętrznych, deklaracje zarządcze mogłyby odegrać cenna rolę w zachęcaniu do przykładania większej wagi do znaczenia skutecznej kontroli wewnętrznej, jak to już przedstawiono w przypadku współ-zarządzania.

Komisja zbada wprowadzenie deklaracji zarządczych, tam, gdzie trzeba, w trybie zarządzania wspólnego i zdecentralizowanego.

Rada i Parlament Europejski powinny staranie zbadać właściwość struktur kontroli wewnętrznej oraz procedur zaproponowanych w nowych propozycjach legislacyjnych.

Działanie 7: Promowanie najlepszych praktyk zwiększania relacji korzyści do kosztów audytów na szczeblu projektu

Mapa Drogowa wyznacza w szeregu wypadkach sposób, w jaki niezależni audytorzy mogą dołączać zapewnienie do transakcji podstawowych¹⁴. Zarówno w Ocenie Luk jak i w Opinii o Jednolitym Audycie zidentyfikowano ryzyko stronniczości, kiedy to audytor został wybrany przez beneficjenta lub instytucję pośredniczącą albo też jego opinia nie nadawała się bezpośrednio do wykorzystania przez Komisję z powodu ograniczonego zakresu lub treści.

Panel ekspertów dyskutował nad możliwością posłużenia się formułą “zgodnie z procedurami” (*‘agreed upon procedures’*), która wyraźnie nakazywałaby dokonywanie przejrzystych kontroli w zakresie kluczowych kryteriów kwalifikowalności – byłyby to komparatywnie wyższy poziom zapewnienia przy danym koszcie.

Komisja, w oparciu o rozległe doświadczenie swoich własnych służb z zaświadczeniami audytorskimi, opracuje propozycje optymalizacji poziomu zapewnienia dostępnego od organów audytu strony trzeciej na szczeblu projektu.

Państwa Członkowskie powinny aktywnie uczestniczyć we wzmacnianiu celowości spożytkowania wyników niezależnego audytu w łańcuchu mechanizmów kontrolnych i włączyć ten aspekt do swoich wytycznych do kontroli funduszy unijnych.

Działanie 8: Ułatwianie dodatkowego zapewnienia ze strony NOK’ów

Mapa Drogowa proponuje Naczelnym Organom Kontroli rolę “sprawowania nadzoru nad krajowymi ramami kontroli funduszy unijnych”, jak też dostarczanie niezależnej opinii w sprawie potencjalnych deklaracji zarządczych.

W Ocenie Luk zidentyfikowano szereg obszarów we współ-zarządzaniu, dla których NOK’i mogłyby dodatkowo udzielić zapewnienia, dostarczając opinię bądź na temat zarządzania środkami unijnymi, bądź w ramach swoich własnych audytów środków krajowych, wyasygnowanych na współ-finansowanie projektów wspólnotowych.

Rada (ust. 14) przyznała, że niektóre Naczelne Organy Kontroli chętnie podyskutowałyby dalej o tym, w jaki sposób mogłyby wzmocnić swój wkład w zintegrowane ramy kontroli rządzące funduszami unijnymi, bez wystawiania na szwank swojej niezależności. Komitet Kontaktowy Szefów Naczelnych Instytucji Kontrolnych Unii Europejskiej kontynuuje zabiegi na rzecz przyczyniania się do udoskonalenia ram w tym kontekście i planuje następcze czynności sprawdzające tych prac w roku 2006¹⁵.

We współpracy z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym Komisja umocni swój dialog z NOK’ami oraz przeanalizuje, w jaki sposób istniejące zapewnienia mogłyby zostać uzupełnione i wzmocnione w oparciu o istniejące sprawozdania NOK’ów.

Państwa Członkowskie powinny zaapelować do swoich krajowych i regionalnych Parlamentów, aby poprosiły swoje NOK’i o audyt i zapewnienie odnośnie środków unijnych na swoim szczeblu. Wnioski z tych sprawozdań należałoby również udostępnić Komisji i Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu.

¹⁴ patrz przypis nr 7 – przyp. MO

¹⁵ Jak ustalono na ich naradzie w Sztokholmie w dniach 5-6 grudnia 2005 r.

2.3. Podejście jednolitego audytu: dzielenie się wynikami i wyznaczanie priorytetów w relacji koszty/ korzyści

W celu minimalizacji dublowania pracy kontrolnej i maksymalizacji poziomu kontroli przy danym poziomie zasobów, dzielenie się dobrze określonymi i udokumentowanymi informacjami z kontroli może pozwolić na spolegliwe zawierzenie mechanizmom kontrolnym każdego ogniwa łańcucha. Sformalizowana ocena kosztów i korzyści na każdym szczeblu umożliwi wykazanie, że istniejące kontrole zoptymalizowały rezydualne ryzyko błędu w transakcjach podstawowych¹⁶.

Działanie 9: Skonstruowanie skutecznych narzędzi dzielenia się wynikami audytu i kontroli oraz promowanie podejścia jednolitego audytu

W “koncepcji jednolitego audytu” dzielenie się danymi z audytu ma kluczowe znaczenie dla udoskonalenia nakierowania audytowo-kontrolnych wysiłków. Mapa Drogowa zakłada „koordynację programów roboczych i dostęp każdego organu kontroli do wyników pracy innych”. W Ocenie Luk i Rozbieżności zauważono, że byłoby rzeczą pożądaną, gdyby wszystkie tryby zarządzania dzieliły się ze sobą danymi z audytu, zarówno w obrębie służb Komisji jak i – za pośrednictwem łańcucha kontroli - między Komisją a Państwami Członkowskimi czy Krajami Trzecimi. ECOFIN (ust. 6) domaga się wyjaśnienia “jednolitego audytu w kontekście kontroli wewnętrznej”.

Komisja budować będzie na swoim istniejącym systemie rachunkowym oraz na swoim instrumentarium audytowo-tropicielskim w celu wzmocnienia dzielenia się i koordynacji wysiłków audytorskich różnych zainteresowanych stron.

Państwa Członkowskie wezwane są do kontynuowania aktywnej współpracy z odpowiednimi służbami Komisji przy decydowaniu o strategiach audytu, wytycznych audytu, planowaniu audytów i dzieleniu się wynikami audytów i następujących po nich czynności sprawdzających.

Działanie 10: Dokonanie wstępnego szacunku i analizy kosztów kontroli

Trybunalska Opinia o Jednolitym Audycie oraz Mapa Drogowa naświetliły potrzebę osiągnięcia właściwej równowagi między kosztami a korzyściami z kontroli.

Ocena Luk i Rozbieżności wykazała, że dla większości służb Komisji koncepcja szacunku kosztów wymaga znacznego rozwinięcia.

Rada (ust. 5) zwróciła się do Komisji z prośbą o ocenę kosztów kontroli w rozbiciu na obszary wydatkowania.

Czyniąc pierwszy krok ku bardziej szczegółowej analizie kosztów kontroli, Komisja oszacuje koszt wstępny dla kluczowych obszarów polityk w oparciu o spójną metodykę, a wyniki zamierza przedstawić na początku 2007 r.

Państwa Członkowskie proszone są o dostarczenie danych na temat kosztów kontroli wydatków przy współ-zarządzaniu i scentralizowanym zarządzaniu pośrednim, w odpowiednim czasie i porównywalnym formacie, jaki zostanie określony przez Komisję.

Działanie 11: Rozpoczęcie projektów pilotażowych dotyczących oceny korzyści

W uzupełnieniu do rozważań na temat relacji koszty/ korzyści, zawartych w Mapie Drogowej i we wnioskach Rady, także w Ocenie Luk i Rozbieżności zwrócono uwagę na trudności w zidentyfikowaniu i skwantyfikowaniu korzyści uzyskiwanych

¹⁶ Patrz przypis nr 7 – przyp. MO

z tytułu różnych aspektów kontroli wewnętrznej, m.in. na kwestie reputacyjne, skutek odstrasżająco-odwodzący, oraz korzyści wynikające z upowszechniania najlepszej praktyki pośród różnych wspólnot beneficjentek.

Pamiętając o tych trudnościach, Komisja rozpocznie studium pilotażowe na temat polityk wewnętrznych, w tym i badań nad skwantyfikowaniem korzyści związanych z daną strategią kontroli, pod kątem włączenia podejścia koszty/korzyści do zarządzania ryzykiem błędu w transakcjach podstawowych¹⁷.

Rada i Parlament Europejski proszone są o scalenie wyników tych studiów pilotażowych w swoich refleksjach na temat dopuszczalnych ryzyk w transakcjach podstawowych¹⁸.

2.4. Specyficzne luki (rozbieżności) sektorowe

Z uwagi na wysoce niejednorodny charakter poszczególnych polityk UE, zintegrowane ramy muszą nadawać się do elastycznego stosowania, jeżeli mają być optymalnie realizowane. Opierając się na szczegółowej analizie przeprowadzonej w Ocenie Luk i Rozbieżności, służby Komisji są obecnie w stanie wprowadzić w życie właściwe kontrole, połączone z proporcjonalnym poziomem sprawozdawczości, w celu zapewnienia, żeby ich skuteczność dało się od razu udowodnić.

Działanie 12: Zajęcie się lukami zidentyfikowanymi przez uczestniczące służby¹⁹

W Mapie Drogowej Komisja poinstruowała swoje służby o rozpoznawaniu luk i zaproponowała plan działania w celu ukończenia ram kontrolnych, na których Trybunał może oprzeć swoje Poświadczenie. Sprawozdanie z oceny luk²⁰ zostało następnie przedyskutowane podczas panelu ekspertów, wywodzących się z administracji Państw Członkowskich.

Ocena luk każdej ze służb dostarcza szczegółowego porównania zasad kontroli zidentyfikowanych przez Trybunał Obrachunkowy w jego Opinii o Jednolitym Audycie oraz tych kontroli, które aktualnie mają miejsce lub przewidziane są w legislacji na lata 2007-13. Owe oceny luk zostały teraz uaktualnione, w następstwie nieformalnych kontaktów dwustronnych z pracownikami Trybunału Obrachunkowego.

Każda ze służb Komisji podejmie kroki - w ramach zwykłego Planowania Strategicznego i Cyklu Programowania - zmierzające do zamknięcia tych luk za pomocą Rocznych Planów Zarządzania i sprawozdań z dokonywanych postępów w Rocznych Sprawozdaniach z Działalności.

Państwa Członkowskie wezwane są do współpracy ze służbami Komisji przy wdrażaniu działań, a tam, gdzie działania wymagają zmian prawa, Rada i Parlament Europejski powinny być otwarte na rozważenie takich poprawek.

Działanie 13: Przeanalizowanie kontroli dokonywanych pod wspólnym zarządzeniem (zwłaszcza w zakresie funduszy strukturalnych) na szczeblu regionalnym oraz wartości istniejących sprawozdań

Zgodnie z prośbą Rady ECOFIN, do końca 2006 roku Komisja zbada obecny stan realizacji kontroli funduszy strukturalnych, na szczeblu sektora i regionu, w tym

¹⁷ Patrz przypis nr 7 – przyp. MO

¹⁸ Patrz przypis nr 7 – przyp. MO

¹⁹ Dyrekcje Generalne uczestniczące w ocenie luk i rozbieżności to te, których działalność przekracza określony próg kwotowy w euro oraz spełniające inne konieczne kryteria.

²⁰ SEC(2005) 1152

kontroli na próbie, instytucji płatniczych i organów zamykających pomoc, jak też wartość istniejących sprawozdań i deklaracji, na podstawie rocznej sprawozdawczości, jaką władze Państw Członkowskich mają przekazać do dnia 30 czerwca 2006 r., na mocy Art. 13 Rozporządzenia nr 438/2001 oraz audytów przeprowadzonych przez służby Komisji.

Państwa Członkowskie powinny zapewnić, żeby stosowne informacje, jakich władze mają dostarczać na mocy Art. 13 dot. funduszy strukturalnych, były przekazywane zgodnie z zaproponowanym harmonogramem. Problem, jak Państwa Członkowskie mają udzielać zapewnienia Komisji w najsprawniejszy i najskuteczniejszy sposób, będzie również przedmiotem dyskusji podczas dwustronnych dorocznych narad z audytorami Państw Członkowskich.

Działanie 14: Dostarczenie lepszych wskazówek w sprawie zarządzania ryzykiem błędu w odniesieniu do funduszy strukturalnych

Mapa Drogowa zidentyfikowała szereg obszarów związanych z funduszami strukturalnymi²¹, gdzie należałoby dokonać poprawy, która przyczyniłaby się do zarządzania ryzykiem błędu w transakcjach podstawowych²², zarówno dla teraźniejszych jak i przyszłych okresów.

Rada (ust. 6 wniosków ECOFIN) zwróciła się z prośbą o wyjaśnienie szeregu kwestii, z których większość poruszono w ocenie luk. Odpowiedzialne służby wzmocnią istniejące przewodnictwo przy udzielaniu wytycznych, aby umożliwić beneficjentom i instytucjom pośredniczącym przyjęcie ukierunkowanego podejścia do ograniczania błędów w transakcjach podstawowych²³ poprzez systematyczniejszą pracę kontrolną i zintensyfikowanie działalności informacyjnej adresowanej do beneficjentów. Specjalną uwagę poświęci się roli i odpowiedzialności instytucji płatniczych przy udzielaniu zapewnienia dotyczącego funduszy strukturalnych.

Uprasza się Państwa Członkowskie o udzielenie wsparcia przy opracowywaniu i wdrażaniu wytycznych w sprawie funduszy strukturalnych, gdzie najbardziej go trzeba, oraz przy ich przekazywaniu i upowszechnianiu.

Działanie 15: Promowanie inicjatywy „Kontraktów Zaufania” na rzecz funduszy strukturalnych

Mapa Drogowa uznaje “Kontrakty Zaufania” jako inicjatywę, która może pomóc sprawić, żeby kontrole były skuteczne przez cały okres programowania.

W ocenie luk zauważono, że inicjatywa “Kontraktów Zaufania” oferuje zapewnienie audytorskie na bazie rocznej, a zatem jest zbliżona do propozycji wysuniętej dla

²¹ Kontrole podstawowe (sprawdzenia, czy rzeczywiście świadczone wykazane usługi i poniesiono wydatki, o których zwrot występuje się) są bądź wyczerpujące bądź, tak czy inaczej, wystarczające dla relacji koszty/ korzyści tych sprawdzeń.

Istnieje właściwa analiza ryzyka.

Stopa błędów dla każdego programu objęta jest oceną i sprawozdaniem.

Istnieje adekwatne informowanie beneficjentów.

W przypadku poważnych nieprawidłowości stosowane są proporcjonalne aczkolwiek odstrasające sankcje.

Kontrole podstawowe są odpowiednio nadzorowane przez instytucję wdrażającą oraz Instytucję Zarządzającą.

Działanie naprawcze podejmuje się zawsze w razie potrzeby.

Instytucja Płatnicza ma sposoby i środki, aby uzyskać zapewnienie, jakiego potrzebuje w celu poświadczenia sum, o zwrot których występuje do Komisji.

²² Patrz przypis nr 7 – przyp. MO

²³ Patrz przypis nr 7 _ przyp. MO

nowego okresu, i jako taka – jest przedmiotem szczególnego zainteresowania, ponieważ stanowi mechanizm doskonalenia zapewnienia dla teraźniejszego okresu programowania oraz przedstawia sobą działanie pro-aktywne, jakie należy przygotować dla następnego okresu programowania.

Wnioski ECOFIN (ust. 11) nadały teraz nowego rozmach temu działaniu, a ostatnio doszło w tej mierze do zobowiązania na szczeblu politycznym, kiedy to pięć Państw Członkowskich (Dania, Holandia, Austria, Portugalia oraz Zjednoczone Królestwo) podpisało takie kontrakty.

Państwa Członkowskie powinny realizować dla funduszy strukturalnych “Kontrakty Zaufania”, aby udzielać zapewnienia dla okresu teraźniejszego, jak też położyć podwaliny pod następny okres programowania. Te, które tego nie uczynią, powinny zastanowić się nad tym, w jaki sposób udzielać porównywalnego zapewnienia na okres teraźniejszy oraz w jaki sposób przygotowują swoje systemy kontrolne do następnego okresu programowania.

Działanie 16: Ustanowienie wspólnych wytycznych w rozbiciu na każdą rodzinę polityk

Mapa Drogowa wymaga działania na rzecz „usprawniania rozwiązań kooperacyjnych zgodnie z podejściem “jednolitego audytu” oraz uzupełnienia prac istniejącego organu przewodzącego w udzielaniu wytycznych o wspólne zasady i standardy dotyczące metod przeprowadzania audytu, kluczowych mechanizmów kontroli i strategii dokonywania kontroli na miejscu”.

Jak zauważono w ocenie luk, dokonał się już znaczny postęp w wielu rodzinach polityk, dzięki dyskusjom dwustronnym w zakresie wskaźników błędów, windykacji, podejścia do audytu (z w kalkulowanym ryzykiem czy w sprawie doboru reprezentacyjnej próby) oraz kontroli na miejscu. Inicjatywy te będą dalej umacniane w trakcie roku 2006..

Aby umożliwić spójne podejście, które dałoby się przyjąć dla każdej rodziny polityk, zgodnie z ramami kontroli wewnętrznej, Komisja sformalizuje wytyczne w rozbiciu na każdą rodzinę polityk w latach 2006 i 2007.

Jako że jest to głównie działanie wewnętrzne Komisji, Rada, Parlament Europejski i Trybunał Obrachunkowy powinny skorzystać z postępu, jaki dokonał się w tej dziedzinie, dzięki jaśniejszej i bardziej zwartej formie sprawozdawczości w Rocznych Sprawozdaniach z Działalności poszczególnych służb.

3. WNIOSKI

To wspólnie na Komisji i Państwach Członkowskich spoczywa obowiązek zapewnienia, żeby Trybunał był w stanie znaleźć dowody przemawiające za dokonaniem postępu na drodze do adekwatnego zarządzania ryzykiem błędu (przy uwzględnieniu jego dopuszczalnego poziomu).

Każda ze służb zajmie się lukami zidentyfikowanymi we własnej ocenie luk. Na podstawie otrzymanych pozytywnych opinii w sprawie wydatków administracyjnych, pomocy przed-akcesyjnej, Europejskiego Funduszu Rozwoju, oraz tej części wydatków rolnych, która podlega IACS, pierwsze zagadnienia horyzontalne, z którymi należy się zmierzyć, dotyczyć będą polityk wewnętrznych oraz funduszy strukturalnych.

Jednakże w stosunku do ok. 80% budżetu, dla których dzieli jego wykonanie z Państwami Członkowskimi, Komisja oczekuje od Państw Członkowskich posiadania

adekwatnych ram kontroli i ich właściwego stosowania. Państwa te powinny zadbać, żeby sprawowane przez nie zarządzanie pieniędzmi w imieniu Komisji ograniczało ryzyko nieprawidłowego ich wydatkowania do dopuszczalnego poziomu oraz zapewnić, że potrafią to udowodnić krajowym i wspólnotowym audytorom.

Dlatego też Komisja nalega na pomoc Państw Członkowskich, Rady i Parlamentu Europejskiego, jak wyżej omówiono oraz zaznaczono w Załączniku 1, aby zapewnić pomyślny efekt końcowy w interesie Unii Europejskiej i jej obywateli.

ZALĄCZNIK 1

Podsumowanie planu działania i potrzebnego wsparcia ze strony innych instytucji

<i>Uproszczenie i wspólne zasady kontroli</i>			
1	Przegląd uproszczeń w zaproponowanej legislacji na lata 2007-13	<i>Komisja zachowa uproszczenie ram regulacyjnych w celu ich rozpatrzenia w czasie negocjowania całej legislacji na lata 2007-13. Uważa się, że Rada i Parlament Europejski poprą takie inicjatywy.</i>	czerwiec 2006 r.
2	Włączenie wspólnych zasad kontroli wewnętrznej do propozycji na rzecz zrewidowania Rozporządzenia Finansowego	<i>Rada i Parlament Europejski powinny skorzystać z możliwości konsultacji w sprawie zrewidowania Rozporządzenia Finansowego, aby wyrazić swoją opinię na temat potrzeby włączenia zasady budżetowej w odniesieniu do skutecznej i sprawnej kontroli wewnętrznej, czyniąc z tego powszechny standard.</i>	luty 2006 r.
3	Ustanowienie i harmonizacja prezentacji strategii kontrolnych oraz materiału dowodowego umożliwiającego udzielenie racjonalnego zapewnienia	<i>Trybunał Obrachunkowy powinien być w stanie opracować własną metodykę DAS, aby móc skutecznie polegać na Rocznych Sprawozdaniach z Działalności (AARs) poszczególnych służb Komisji i związanym z nimi sprawozdaniu syntetycznym Komisji, ze skoncentrowaniem się na zarządzaniu ryzykiem błędu przy legalności i prawidłowości transakcji podstawowych</i>	koniec 2006 r.
4	Zainicjowanie między-instytucjonalnego dialogu na temat dopuszczalnego ryzyka w transakcjach podstawowych	<i>Komisja zainicjuje dialog między-instytucjonalny w marcu 2006 r. na temat podstawowych zasad do uwzględnienia, dotyczących ryzyk dopuszczalnych w transakcjach podstawowych. Na tej podstawie Rada i Parlament Europejski powinny osiągnąć porozumienie wstępne w sprawie owych ryzyk do końca 2006 roku.</i>	grudzień 2006 r.
<i>Deklaracje zarządcze i zapewnienia audytorskie</i>			
5	Promowanie deklaracji kierownictwa szczebla operacyjnego oraz sprawozdań syntetycznych na szczeblu krajowym	<i>Państwa Członkowskie powinny wyznaczyć krajową instytucję koordynującą w odniesieniu do poszczególnych obszarów polityki, która mogłaby, dla przykładu, dostarczać wszystkim zainteresowanym stronom przeglądu dostępnych zapewnień dotyczących działań Wspólnoty pod współ-zarządem i zarządem pośrednim w państwach Członkowskich. Współpraca Państw Członkowskich jest na tyle konieczna, że wymaga zapewnienia stosownego przepisu w nadchodzącej legislacji oraz kierowania jej realizacją w drodze wdrażania zasad i wskazówek przyjętych</i>	koniec 2006 r.

		<i>dla rozwiązań dotyczących udzielania zapewnień dla funduszy unijnych w poszczególnych obszarach polityki.</i>	
6	Zbadanie przydatności deklaracji zarządczych poza trybem zarządzania centralnego w formie współ-zarządzania i zarządzania pośredniego	<i>Rada i Parlament Europejski powinny staranie zbadać właściwość struktur kontroli wewnętrznej oraz procedur zaproponowanych w nowych propozycjach legislacyjnych.</i>	Stałe działanie
7	Promowanie najlepszych praktyk zwiększania relacji korzyści do kosztów audytu na szczeblu projektu	<i>Państwa Członkowskie powinny aktywnie uczestniczyć we wzmacnianiu celowości spożytkowania wyników niezależnego audytu w łańcuchu mechanizmów kontrolnych i włączyć ten aspekt do swoich wytycznych do kontroli funduszy unijnych.</i>	2006 r. i później przedmiotem stałej troski
8	Ułatwianie dodatkowego zapewnienia ze strony NOK'ów	<i>Państwa Członkowskie powinny zaapelować do swoich krajowych i regionalnych Parlamentów, aby poprosiły swoje NOK'i o audyt i zapewnienie odnośnie środków unijnych na swoim szczeblu. Wnioski z tych sprawozdań należałoby również udostępnić Komisji i Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu.</i>	koniec 2006 r.
Podejście jednolitego audytu: dzielenie się wynikami i wyznaczanie priorytetów w relacji koszty/ korzyści			
9	Skonstruowanie skutecznych narzędzi dzielenia się wynikami audytu i kontroli oraz promowanie podejścia jednolitego audytu	<i>Państwa Członkowskie wezwane są do kontynuowania aktywnej współpracy z odpowiednimi służbami Komisji przy decydowaniu o strategiach audytu, wytycznych audytu, planowaniu audytów i dzieleniu się wynikami audytów i następujących po nich czynności sprawdzających.</i>	2006 r. i później przedmiotem stałej troski
10	Dokonanie wstępnego szacunku i analizy kosztów kontroli	<i>Państwa Członkowskie proszone są o dostarczenie danych na temat kosztów kontroli wydatków przy współ-zarządzaniu i scentralizowanym zarządzaniu pośrednim, w odpowiednim czasie i porównywalnym formacie, jaki zostanie określony przez Komisję.</i>	Do lutego 2007 r.
11	Rozpoczęcie projektów pilotażowych dotyczących oceny korzyści	<i>Rada i Parlament Europejski proszone są o scalenie wyników tych studiów pilotażowych w swoich refleksjach na temat dopuszczalnych ryzyk w transakcjach podstawowych</i>	Poczynając od połowy 2007 r.

<i>Specyficzne luki (rozbieżności) sektorowe</i>			
12	Zajęcie się lukami zidentyfikowanymi przez uczestniczące służby	<i>Państwa Członkowskie wezwane są do współpracy ze służbami Komisji przy wdrażaniu działań, a tam, gdzie działania wymagają zmian prawa, Rada i Parlament Europejski powinny być otwarte na rozważenie takich poprawek.</i>	Działanie stałe
13	Przeanalizowanie kontroli dokonywanych pod wspólnym zarządzeniem (zwłaszcza w zakresie funduszy strukturalnych) na szczeblu regionalnym oraz wartości istniejących sprawozdań	<i>Państwa Członkowskie powinny zapewnić, żeby stosowne informacje, jakich władze mają dostarczać na mocy Art. 13 dot. funduszy strukturalnych, były przekazywane zgodnie z zaproponowanym harmonogramem. Problem, jak Państwa Członkowskie mają udzielać zapewnienia Komisji w najsprawniejszy i najskuteczniejszy sposób, będzie również przedmiotem dyskusji podczas dwustronnych dorocznych narad z audytorami Państw Członkowskich.</i>	Czerwiec 2006 r. Koniec 2006 r.
14	Dostarczenie lepszych wskazówek w sprawie zarządzania ryzykiem błędów w odniesieniu do funduszy strukturalnych	<i>Uprasza się Państwa Członkowskie o udzielenie wsparcia przy opracowywaniu i wdrażaniu wytycznych w sprawie funduszy strukturalnych, gdzie najbardziej go trzeba, oraz przy ich przekazywaniu i upowszechnianiu.</i>	Koniec 2006 r. Upowszechnianie: 2007 r.
15	Promowanie inicjatywy „Kontraktów Zaufania” na rzecz funduszy strukturalnych	<i>Państwa Członkowskie powinny realizować dla funduszy strukturalnych „Kontrakty Zaufania”, aby udzielać zapewnienia dla okresu teraźniejszego, jak też położyć podwaliny pod następny okres programowania. Te, które tego nie uczynią, powinny zastanowić się nad tym, w jaki sposób udzielać porównywalnego zapewnienia na okres teraźniejszy oraz w jaki sposób przygotowują swoje systemy kontrolne do następnego okresu programowania.</i>	Wrzesień 2006 r.
16	Ustanowienie wspólnych wytycznych w rozbiciu na każdą rodzinę polityk	<i>Jako że jest to głównie działanie wewnętrzne Komisji, Rada, Parlament Europejski i Trybunał Obrachunkowy powinny skorzystać z postępu, jaki dokonał się w tej dziedzinie, dzięki jaśniejszej i bardziej zwartej formie sprawozdawczości w Rocznych Sprawozdaniach z Działalności poszczególnych służb.</i>	Poczynając od 2006 r.

Załącznik 2

Szkicowy zarys zasad skutecznej i sprawnej kontroli wewnętrznej

(1) Wykonanie budżetu powinna zapewniać skuteczna i sprawna kontrola wewnętrzna, pozostająca w zgodzie z każdym trybem zarządzania.

(2) Dla potrzeb wykonania budżetu kontrolę wewnętrzną określa się jako proces mający zastosowanie do każdego ogniwa łańcucha kontroli, zaprojektowany dla dostarczania racjonalnego zapewnienia, dotyczącego osiągnięcia poniższych celów:

1. (a) skuteczności i wydajności działań operacyjnych,
 2. (b) rzetelności sprawozdawczości finansowej,
 3. (c) ochrony aktywów i informacji oraz zapobiegania i wykrywania nadużyć finansowych i nieprawidłowości,
 4. (d) odpowiedniego zarządzania ryzykami związanymi z legalnością i prawidłowością transakcji podstawowych²⁴.
- (3) Skuteczna kontrola wewnętrzna opiera się na najlepszych praktykach międzynarodowych, a obejmuje zwłaszcza następujące kluczowe elementy składowe: podział zadań, należyty poziom wiedzy i kwalifikacji potrzebnych do wykonywania powierzonych zadań, właściwe zarządzanie ryzykiem i strategię kontrolną, promowanie etycznego postępowania, unikanie konfliktów interesów, przekazywanie stosownych informacji i wskazówek, odpowiednie ścieżki audytu, rzetelność danych w systemie danych, monitorowanie działalności, procedury identyfikowania uchybień i zastrzeżeń kontroli wewnętrznej. Tego typu elementy składowe podlegają okresowym ocenom.
- (4) Sprawna (wydajna) kontrola wewnętrzna polega we wszystkich swoich działaniach na następujących zasadach: adekwatności kontroli na szczeblu beneficjenta; uzgodnionych strategii wobec ryzyka, zmierzających do skorelowania kosztu kontroli z poziomem ryzyka, jakim przyjdzie zarządzać; dostępności wyników kontroli dla wszystkich właściwych podmiotów łańcucha kontroli; jasnej i niedwuznacznej legislacji i wytycznych; wzmocnienia egzekwowania odstraszaćcych kar na możliwie najwcześniejszym etapie w łańcuchu kontroli oraz zadbania o roczne zapewnienia zarządcze na właściwym szczeblu w celu udzielenia racjonalnego zapewnienia co do legalności i prawidłowości transakcji podstawowych²⁵.

Tłum. Margerita Orłowska

1.02.2006.

²⁴ Patrz przypis nr 7 – przyp. MO

²⁵ Patrz przypis nr 7 – przyp. MO