



STANOWISKO RZĄDU

I. METRYKA DOKUMENTU

TYTUŁ	
COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL, THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE EUROPEAN COURT OF AUDITORS, on a roadmap to an integrated internal control framework	

Data przekazania dokumentu przez Sekretariat Generalny Rady UE	Data przyjęcia stanowiska przez Komitet Europejski Rady Ministrów
21 czerwca 2005 r.	15 lipca 2005 r.

Sygnatury			
Komisja Europejska	COM (2005) 252	Rada UE	10326/05

Instytucja Wiodąca
Ministerstwo Finansów

Instytucje Współpracujące
Ministerstwo Gospodarki i Pracy Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji Najwyższa Izba Kontroli

II. CEL DOKUMENTU

Przedstawienie propozycji do harmonogramu działań dotyczących wprowadzenia zintegrowanej koncepcji (ram) systemu kontroli wewnętrznej. Projekt jest rezultatem dyskusji prowadzonej przez instytucje Unii Europejskiej, co do udziału Komisji i państw członkowskich w systemie nadzoru i kontroli wydatków ze środków UE realizowanych m.in. w systemie podziału zarządzania (*shared management*), którego celem jest uzyskanie rozsądnej gwarancji, że fundusze Unii Europejskiej są zarządzane w sposób zgodny z prawem i prawidłowy. Dyskusję zapoczątkowały Parlament Europejski i Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) przy rozliczeniu budżetu UE za rok 2003. Opinia Trybunału

Obrachunkowego nr 2/2004 krytykuje obecne ramy kontroli w następujących aspektach: niejasne i niespójne cele, brak koordynacji, brak informacji na temat kosztów i zysków, niespójne stosowanie odpowiednich rozwiązań.

III. DOKUMENTY POWIĄZANE

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 12 kwietnia 2005 r. [(SEC 1181-1182)] w sprawie m.in. działań na rzecz stworzenia ram wszechstronnej kontroli i audytu, zalecenie Rady odnośnie do udzielenia absolutorium na 2003 r., gdzie odnotowano propozycję ETO dotyczącą opracowania ram wewnętrznej kontroli wspólnotowej i podkreślono wagę stosowania oraz opracowania jednolitych zasad kontroli finansowej i audytu wewnętrznego, projekt rozporządzenia ogólnego dotyczącego funduszy strukturalnych na lata 2007-2013, w którym zawarto propozycję przedkładania na początku okresu programowania opinii na temat raportu dotyczącego zgodności systemu zarządzania i kontroli z jego opisem.

IV. STANOWISKO RZĄDU

Rada Ministrów popiera dalsze prace nad propozycjami zawartymi w dokumencie *COM (2005) 252 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL, THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE EUROPEAN COURT OF AUDITORS, on a roadmap to an integrated internal control framework*, mając na względzie przedstawione niżej uzasadnienie z następującymi zastrzeżeniami i uwagami.

Zastrzeżenia i uwagi:

1. Należy podkreślić, że na obecnym etapie prac, nawet po posiedzeniu panelu ekspertów, propozycja Komisji ma ciągle bardzo ogólny charakter. Ewentualne wdrażanie elementów zintegrowanego systemu przez państwa członkowskie zależy od dokładnego określenia, jakie obowiązki będą nałożone na państwa członkowskie.
2. Strona polska powinna mieć pewność, że wprowadzenie oświadczeń (deklaracji), o których mowa w komunikacie Komisji, dotyczących zapewnienia danego przez systemy kontroli dla funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007-2013, nie spowoduje konieczności budowania nowych instytucji systemu zarządzania i kontroli innych niż raport zgodności systemów zarządzania i kontroli (art. 70 ust. 2 i 3 projektu rozporządzenia Rady i Parlamentu wprowadzającego ogólne zasady dotyczące funduszy strukturalnych i Funduszu na lata 2007-2013) oraz roczna opinia nt. systemów zarządzania i kontroli, sporządzana przez Instytucję Audytową [art. 61 ust. 1 lit. e) ii) ww. projektu].
3. W ramach czynności związanych z wdrażaniem zintegrowanego systemu kontroli wewnętrznej należy zadbać, aby rozwiązania przewidziane w projekcie rozporządzenia dotyczącego ogólnych zasad zarządzania funduszami strukturalnymi i Funduszem Spójności na lata 2007-2013 były spójne z zasadami ww. systemu oraz proste i współmierne do kosztów. Problem dotyczy zwłaszcza raportu zgodności systemów zarządzania i kontroli przewidzianego w art. 70 ust. 2 i 3 ww. projektu rozporządzenia.
4. Należy wyrazić zaniepokojenie tezą, że jeśli państwo członkowskie nie zareaguje odpowiednio na ryzyko błędu, Komisja będzie chronić budżet WE przez rygorystyczne stosowanie istniejących przepisów dotyczących zawieszania płatności i korekt finansowych. Można przypuszczać, iż będzie to oznaczać, że KE samodzielnie określi i oceni ryzyko błędu oraz to, czy Polska „odpowiednio” zareagowała na to

ryzyko. Może to prowadzić do sytuacji, w której samo stwierdzenie ryzyka błędu, bez wystąpienia nieprawidłowości, może spowodować zawieszenie płatności lub wprowadzenie niekorzystnych korekt finansowych.

5. Należy podkreślać konieczność zachowania niezależności najwyższych krajowych instytucji kontrolnych/audytowych (w Polsce NIK) wobec instytucji UE.

Ponadto należy pamiętać, że proponowane wezwanie do włączenia do procesu kontroli najwyższych krajowych instytucji kontrolnych/audytowych, w przypadku polskim, nie jest adekwatne do aktualnego stanu, ponieważ w ramach istniejącego systemu kontroli środków UE Najwyższa Izba Kontroli realizuje zadania w zakresie przeglądu (ram) systemu kontroli wewnętrznej dla funduszy europejskich, a także prawidłowości i efektywności wykorzystania oraz zarządzania i kontroli środków UE oraz współpracuje z ETO przy prowadzeniu kontroli środków z UE.

Niezależne narodowe organy kontroli (w Polsce NIK) zdają sprawę właściwym krajowym władzom, a nie instytucjom wspólnotowym, nie są one i nie mogą być częścią systemu kontroli wewnętrznej. Narodowe organy kontroli mogą pomagać przy deklaracji wiarygodności, lecz nie są do tego zobowiązane. NIK jako niezależny audytor zewnętrzny może wspierać rząd w realizacji obowiązku zapewnienia prawidłowego zarządzania i kontroli funduszy unijnych poprzez przedstawianie wyników kontroli parlamentowi i rządowi (ponieważ środki unijne przepływają przez krajowe systemy kontroli).

V. UZASADNIENIE STANOWISKA RZĄDU

Na kształt przedstawionego wyżej stanowiska polskiego wpłynęły następujące elementy ww. komunikatu oraz rezultaty prac ekspertów:

1. Propozycja Komisji zawiera szereg działań, które mają na celu uproszczenie systemu zarządzania i kontroli oraz jednolitego podejścia (*approach*) do kontroli we wszystkich państwach członkowskich. Propozycja Komisji wynika z dotychczasowych doświadczeń związanych z wydawaniem przez ETO rocznych oświadczeń w zakresie wiarygodności rachunków, zobowiązań i środków własnych.

2. Wśród działań leżących po stronie Komisji na uwagę zasługuje poszukiwanie możliwości uproszczenia zarządzania funduszami WE oraz zapewnienie wymogów kontroli odpowiednich do ryzyka, a także wytycznych w zakresie wspólnych zasad i standardów dotyczących oceny ryzyka, metod kontroli i audytu, w tym określenia wielkości i technik doboru próby objętej badaniem oraz oceny wpływu błędów, stwierdzonych w trakcie kontroli i audytu, na budżet UE, a także poziomu dopuszczalnego ryzyka. Wytyczne Komisji opracowane na odpowiednim poziomie szczegółowości powinny w przyszłości zapewnić, z jednej strony, większą przejrzystość w zakresie kontroli środków pochodzących z UE, zaś z drugiej, dostarczyć Komisji odpowiedniego zapewnienia, że kontrole wykonywane przez państwo członkowskie są przeprowadzane w sposób pozwalający na określenie, iż wydatki zostały poniesione zgodnie z prawem i w sposób prawidłowy.

3. Komisja zaproponowała, aby zadaniem państw członkowskich było zapewnienie spójności pomiędzy kontrolami w różnych programach pomocowych oraz zgodności kontroli z wymaganymi normami. Komisja postulowała wprowadzenie obowiązku wydawania *ex – ante* oświadczenia ujawniającego (*Disclosure Statement*) i *ex-post* oświadczenia o wiarygodności (*Declaration of Assurance*), a także wezwanie najwyższej instytucji audytowej lub podmiotu wydającego poświadczenie audytu na poziomie państwa członkowskiego do przeprowadzenia przeglądu ram kontroli dotyczących funduszy WE oraz

do przeprowadzenia audytu w zakresie oświadczenia *ex – post* o wiarygodności. W komunikacie nie zostało sprecyzowane, jaki kształt powinny przybrać wspomniane oświadczenia, ani też jakie skutki rodziłyby ich nie wystawienie. Deklaracje takie, w świetle propozycji Komisji, wydawane miałyby być zarówno centralnie (*state level*), jak i na poziomie operacyjnym (*operational level*). Należy jednak podkreślić, że państwa członkowskie wyraziły wyraźny sprzeciw wobec wydawania ww. deklaracji na poziomie ogólnokrajowym.

4. Sprawą dokumentu COM (2005) 252 zajmował się również w dniach 21 i 22 września br. panel ekspertów wyższego szczebla. Celem posiedzenia panelu było wyłącznie przedstawienie Prezydencji Brytyjskiej w Radzie UE poglądów i opinii zaproszonych ekspertów na temat harmonogramu dochodzenia do zintegrowanego systemu kontroli wewnętrznej. Celem posiedzenia nie było podjęcie żadnych ustaleń dotyczących wdrożenia systemu.

Zaproszone delegacje podkreślały m.in. co następuje:

- ❖ celem koncepcji zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej powinno być budowanie takich elementów mechanizmów kontroli wewnętrznej, których koszty będą proporcjonalne do wydatkowanych środków; należy **udoskonalić i właściwie wdrażać istniejące rozwiązania**, nie należy dodawać nowych przepisów, co zwiększa koszty kontroli i obciąża głównie państwa członkowskie;
- ❖ należy dążyć do przedstawienia jasnego obrazu istniejących kontroli, ich uproszczenia oraz wzmocnienia ich wartości oraz poprawy wykorzystania przez Komisję i państwa członkowskie istniejących oświadczeń i deklaracji na poziomie sektorowym i regionalnym wydawanych w wielu różnych systemach kontroli w krajach członkowskich; państwa członkowskie powinny dokonać oceny wartości ww. deklaracji, certyfikatów itd.;
- ❖ wydawanie deklaracji *ex-ante* (dotyczących prawidłowości systemu zarządzania i kontroli) oraz deklaracji *ex-post* co do zapewnienia udzielanego przez system kontroli wewnętrznej poszczególnych instrumentów finansowych budżetu UE na poziomie krajowym przez organy politycznie zaangażowane (np. minister finansów) nie wniesie wartości dodanej do istniejącego systemu;
- ❖ Prezydencja wraz z Komisją Europejską powinna zadbać, by prace nad dokumentami programowymi i regulacjami na nowy okres programowania 2007-2013 były spójne, jeśli chodzi o systemy kontroli, z uwagami podniesionymi podczas przedmiotowego panelu;
- ❖ dla wypracowania wspólnego podejścia do kontroli/audytów w odniesieniu do całej UE, Komisja Europejska powinna zapewnić odpowiednie wskazówki/linie kierunkowe w stosunku do: uproszczenia i harmonizacji odpowiednich regulacji, koncepcji jednolitego audytu (*single audit*), systemu zarządzania ryzykiem, zbilansowania kosztów i korzyści kontroli/audytów oraz roli poszczególnych elementów systemu;
- ❖ nie należy dążyć do wprowadzenia usługowej roli wszystkich narodowych organów kontroli na rzecz instytucji UE, gdyż oznaczałoby to ograniczenie ich niezależności.

5. Także zdaniem Rządu polskiego zadania w ramach koncepcji Komisji mogą i powinny być wykonywane w ramach istniejącego systemu kontroli środków UE w Polsce. Stworzony w Polsce system zarządzania i kontroli środków z UE, złożony m.in. z Instytucji Płatniczej, Instytucji Zarządzających, Pośredniczących, Wdrażających oraz Agencji Płatniczych w

ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), z uwzględnieniem rozwiązań i możliwości w zakresie audytu wewnętrznego i zewnętrznego, które dokonują obiektywnej i niezależnej oceny systemów zarządzania i kontroli, wydaje się być odpowiedni i wystarczający.

6. **W świetle prac panelu ekspertów należy jednakże przypuszczać, że system kontroli wewnętrznej dla środków budżetu UE wydatkowanych w systemie *shared management* („podziału zarządzania”) będzie odzwierciedleniem szczegółowych rozwiązań przyjętych dla poszczególnych instrumentów finansowych budżetu UE w latach 2007-2013.** Państwa członkowskie wyrażają zastrzeżenia odnośnie dodatkowych instytucji, jak i w stosunku do obowiązku wystawiania ww. deklaracji. Wobec powyższego, należy spodziewać się, że koszty finansowe systemu kontroli wewnętrznej mogą być równe sumie kosztów systemów zarządzania i kontroli instrumentów służących realizacji Wspólnej Polityki Rolnej, polityki spójności oraz innych wydatkowanych w systemie *shared management*.
7. Należy zwrócić uwagę, że w przypadku tworzenia zunifikowanych instytucji systemu kontroli wewnętrznej konieczność stworzenia nowych instytucji dotknie w pierwszym rządzie niektóre „stare” państwa członkowskie. Warto pamiętać, że Polska dokonała w ostatnich latach pewnych zmian dotyczących systemów kontroli wewnętrznej w administracji publicznej - wdrożyła koncepcję Publicznej Wewnętrznej Kontroli Finansowej (w skład której wchodzi wbudowane w struktury jednostek sektora finansów publicznych kontrola finansowa i audyt wewnętrzny oraz mechanizmy centralnej koordynacji systemu zawarte w zakresie zadań Ministerstwa Finansów) oraz zbudowała systemy zarządzania i kontroli dla funduszy UE.
8. Nie można wykluczyć, że zostaną wdrożone rozwiązania oznaczające dodatkowe obciążenia biurokratyczne i nakłady finansowe (np. dodatkowe zadania audytowe). Jednakże na obecnym etapie prac nie zostały sformułowane konkretne propozycje takich rozwiązań czy instrumentów, a tym samym nie jest możliwe dokonanie oszacowania kosztów ich wdrożenia. Polska winna zabiegać, aby źródłem finansowania ewentualnych dodatkowych kosztów administracyjnych i kontrolnych był budżet Unii Europejskiej, co zapewni krajowym instytucjom kontrolnym niezależność. Należy jednak zaznaczyć, że kontrole najwyższego organu kontroli (NIK) w obszarze spraw UE nie mogą być finansowane bezpośrednio przez Komisję Europejską lub Europejski Trybunał Obrachunkowy, gdyż w myśl międzynarodowych standardów INTOSAI audytor zewnętrzny powinien być w pełni niezależny organizacyjnie i finansowo. Jednakże, nie oznacza to wykluczenia możliwości przekazywania środków na realizację dodatkowych zadań NIK za pośrednictwem budżetu państwa, o ile nie będzie to uzależnione od uznaniowych decyzji instytucji krajowych lub unijnych.

VI. UZASADNIENIE PARTNERÓW SPOLECZNYCH

Nie dotyczy.

VII. WNIOSKI

1. Proponowane przez Komisję ujednoczenie systemu kontroli, aby zapewnić spójność między kontrolami oraz zgodności z wymaganymi normami, należy uznać za krok we właściwym kierunku.
2. Przy prowadzeniu dalszych prac konieczne jest uszczegółowienie propozycji Komisji z uwzględnieniem istniejących rozwiązań, tak, aby Polska i pozostałe państwa

członkowskie mogły się w sposób jednoznaczny wypowiedzieć odnośnie przedstawionych propozycji szczegółowych.

3. Wdrażanie zintegrowanego systemu kontroli wewnętrznej nie może jednak doprowadzić do wprowadzenia usługowej roli wszystkich najwyższych krajowych organów kontrolnych (audytowych) na rzecz instytucji UE, gdyż oznaczałoby to ograniczenie ich niezależności.
4. W świetle powyższych spostrzeżeń system kontroli wewnętrznej dla środków budżetu UE wydatkowanych w systemie *shared management* („podziału zarządzania”) będzie odzwierciedleniem szczegółowych rozwiązań przyjętych dla poszczególnych instrumentów finansowych budżetu UE w latach 2007-2013. Państwa członkowskie wyraźnie są przeciwne dodatkowym instytucjom (jak ww. deklaracje), a zatem także dodatkowym strukturom administracyjnym do ich obsługi. Należy zatem negocjować sens rozbudowy stworzonego już systemu nadzoru i kontroli o kolejne instytucje dostarczające poświadczeń oraz o kolejne dokumenty potwierdzające dokonanie takich weryfikacji.
5. Wobec powyższego, należy dążyć do tego, aby koszty finansowe systemu kontroli wewnętrznej były równe sumie kosztów systemów zarządzania i kontroli instrumentów służących realizacji Wspólnej Polityki Rolnej, polityki spójności oraz innych wydatkowanych w systemie *shared management*.
6. W ramach wdrażania koncepcji Komisji należy zadbać o spójność rozwiązań zawartych w projektach aktów prawnych na nowy okres programowania 2007-2013. Rozwiązania te – elementy systemu kontroli wewnętrznej - powinny być proste i współmierne do kosztów.