



## STANOWISKO RZĄDU

### I. METRYKA DOKUMENTU

Tytuł
COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL, THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE EUROPEAN COURT OF AUDITORS Commission Action Plan towards an Integrated Internal Control Framework

Data przekazania dokumentu przez Sekretariat Generalny Rady UE	Data przyjęcia stanowiska przez Komitet Europejski Rady Ministrów
23 stycznia 2006 r.	10 lutego 2006 r.

Sygnatury			
Komisja Europejska	COM(2006) 9	Rada UE	5509/06

Instytucja wiodąca
Ministerstwo Finansów

Instytucje współpracujące
Ministerstwo Rozwoju Regionalnego Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji Najwyższa Izba Kontroli

### II. CEL DOKUMENTU

Celami dokumentu są:

- 1) Przedstawienie informacji w sprawie realizacji założeń prezentowanych 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.
- 2) Odniesienie do głównych luk zidentyfikowanych w dokumencie SEC (2006) 49 COMMUNICATION TO THE COMMISSION FROM VICE-PRESIDENT KALLAS IN AGREEMENT WITH PRESIDENT AND MS GRYBAUSKAITÉ Commission Action Plan towards an Integrated Internal Control Framework: Gap analysis and action plan for Commission services.
- 3) Prezentacja i odniesienie do wniosków z posiedzenia Rady ECOFIN, które odbyło się w dniu 8 listopada 2005 roku.

W oparciu o powyższą bazę zidentyfikowane zostały konkretne działania, które powinny zostać podjęte przez Radę Europejską, Państwa Członkowskie i Parlament Europejski w celu

wypracowania wiarygodnych i funkcjonalnych ram kontroli wewnętrznej, które będą dawały zapewnienie Komisji Europejskiej o prawidłowym wykonaniu budżetu oraz podstawę do wystawienia kompletnego raportu zgodności (DAS – declaration of assurance) Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu.

Propozycje konkretnych działań przedstawiono w podziale na grupy tematyczne, w ramach których przedstawiono koncepcyjne opisy rozwoju poszczególnych tematów:

- uproszczenie i wspólne zasady kontroli;
- deklaracje zarządcze i zapewnienie audytowe;
- pojedynczy audyt – dystrybucja wyników kontroli i audytu opartych o analizę kosztów – korzyści;
- specyficzne luki sektorowe;

### III. DOKUMENTY POWIĄZANE

- 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;
- SEC (2006) 49 COMMUNICATION TO THE COMMISSION FROM VICE-PRESIDENT KALLAS IN AGREEMENT WITH PRESIDENT AND MS GRYBAUSKAITĖ Commission Action Plan towards an Integrated Internal Control Framework: Gap analysis and action plan for Commission services;

### IV. STANOWISKO RZĄDU

Rada Ministrów popiera dalsze prace nad planem działań zawartym w dokumencie COM(2006) 9 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL, THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE EUROPEAN COURT OF AUDITORS Commission Action Plan towards an Integrated Internal Control Framework, mając na względzie przedstawione niżej uzasadnienie z następującymi zastrzeżeniami i uwagami.

#### Zastrzeżenia i uwagi

1. Na szczególną uwagę i poparcie zasługuje działanie polegające na uproszczeniu i wprowadzeniu wspólnych zasad kontroli, mających zapewnić adekwatność kontroli przy jednoczesnym uniknięciu zbędnych uciążliwości w przestrzeganiu różnych zasad i zbyt rozbudowanych biurokratycznych uregulowań. W realizacji tego działania należy oprzeć się na istniejących już strukturach kontroli przy jednoczesnym ciągłym doskonaleniu mechanizmów kontroli i zapewniania. W tym zakresie, zintegrowane ramy mają wprowadzić wspólne zasady, kładąc nacisk na jasność, prostotę i spójne podejście do oceny ryzyka błędu w transakcjach. Wśród tych działań wyróżnić należy:

- włączenie wspólnych zasad kontroli wewnętrznej do propozycji Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz. Urz. UE L 248 z dnia 16.09.2002);
- ustanowienie i harmonizacja prezentacji strategii kontrolnych oraz materiału dowodowego, umożliwiającego udzielenie racjonalnego zapewnienia;
- zainicjowanie między-instytucjonalnego dialogu na temat dopuszczalnego ryzyka w transakcjach.

W kontekście działania 1 należy nalegać na Komisję, aby szybko przedstawiła szczegółowe propozycje realizacji uproszczeń w projektach rozporządzeń na lata 2007-2013 – w szczególności w projekcie rozporządzenia Rady ustanawiającego ogólne zasady wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności [COM (2004) 492] i projektu rozporządzenia wykonawczego Komisji Europejskiej. Rozwiązania te powinny wychodzić poza proponowane przez komisję „strategiczne podejście do programowania i wdrażania środków funduszy”, „uproszczenie systemu programowania środków”. Należy pamiętać, że prace nad rozporządzeniem Rady dobiegają końca, a zatem rzetelne propozycje dotyczące obydwu projektów aktów prawnych powinny być przedstawione jak najszybciej, a nie w proponowanym przez Komisję terminie – do końca czerwca 2006 r..

W szczególności strona polska powinna zwracać uwagę Komisji, że elementem uproszczenia systemu powinno być:

- przedstawienie przez Komisję w ww. rozporządzeniu wykonawczym rozsądnego zakresu informacji służących przygotowaniu raportu zgodności opisu systemu zarządzania ;
- przedstawienie przez Komisję w ww. rozporządzeniu wykonawczym oczekiwanych przez państwa członkowskie precyzyjnych informacji dotyczących zakresu zadań kontrolnych i audytów wykonywanych przez instytucję certyfikującą i audytową;
- wyznaczenie takich dat dostarczenia rocznych opinii instytucji audytowych oraz deklaracji zamknięcia pomocy, które umożliwiają dokładne i profesjonalne wykonanie zadań wyznaczonych dla ww. instytucji w prawie wspólnotowym.
- wprowadzenie rozwiązań w systemie kontroli wewnętrznej programów operacyjnych promujących zasadę współmierności kosztów do wydatkowanych pieniędzy; w szczególności powinno to dotyczyć weryfikacji/kontroli dostarczenia towarów i usług przez instytucję zarządzającą.

2. Z pewnymi zastrzeżeniami należy przyjąć grupę działań z zakresu deklaracji zarządczych i zapewnień audytorskich.

Należy odnotować zmianę stanowiska Komisji Europejskiej odnośnie konieczności wydawania przez państwa członkowskie ex-ante oświadczenia ujawniającego (Disclosure Statement) i ex-post oświadczenia o wiarygodności (Declaration of Assurance) (działanie 5). Komisja Europejska uznała zatem, iż obecny system zarządzania i kontroli wraz z systemem sprawozdawczości daje podstawę do wyciągania wniosków odnośnie odpowiedniego poziomu zapewnienia o stanie kontroli wewnętrznej. W tym kontekście, za właściwą można uznać propozycję wskazania jednego ciała koordynującego (punktu kontaktowego) dla każdej z polityk wspólnotowych, jako jednostki odpowiedzialnej za harmonizację działania systemu kontroli wewnętrznej.

Jedna krajowa instytucja koordynująca, będzie odpowiedzialna m.in. za przedstawienie „na poziomie krajowym syntezy zapewnień dostarczonych przez zarządzających na poziomie operacyjnym oraz działań dotyczących wszelkich słabości”. Rada Unii Europejskiej w Konkluzjach z dnia 8 listopada 2005 r. podkreśliła, że „obecne deklaracje na poziomie operacyjnym mogą dostarczyć ważnych środków zapewnienia dla Komisji i ETO, powinny być one użyteczne oraz efektywne kosztowo, jak również wzięte pod uwagę przez Komisję i ETO w celu zyskania pozytywnego DAS.” Ponadto, Rada ECOFIN „nie zaakceptowała użyteczności deklaracji na poziomie krajowym” W tym kontekście wątpliwe jest pod względem zgodności ze stanowiskiem Rady, proponowane przez Komisję opracowywanie i przekazywanie przez instytucję koordynującą syntezy zapewnień na poziomie krajowym. W celu dostarczenia Komisji niezbędnego zapewnienia powinny zostać wykorzystane istniejące deklaracje wydawane na poziomie operacyjnym.

Ponadto należy podkreślić, iż Komisja powinna przedstawić szczegóły dotyczące koncepcji działania instytucji koordynujących systemy kontroli dla danej polityki wspólnotowej na poziomie krajowym (*national coordinating body per policy area* ) przedstawiającej

zapewnienie co do systemów kontroli w całej polityce sektorowej w państwie członkowskim. Można poprzeć ww. rozwiązanie tylko wtedy, gdy w przypadku realizacji polityki spójności będzie ono dotyczyło koordynacji systemów kontroli wewnętrznej dla programów operacyjnych.

Nie należy popierać obowiązku wydawania już w 2006 r. nowych zbiorczych raportów (dot. systemów zarządzania i kontroli) w całej polityce sektorowej w państwie członkowskim wspomnianego w ww. działaniu nr 5(zał. 1 Podsumowanie planu działania i potrzebnego wsparcia ze strony innych instytucji) (jest to propozycja Parlamentu Europejskiego). Należy zdecydowanie określić, w których politykach sektorowych ww. raporty są niezbędne, a w których wprowadzają nadmierną liczbę elementów kontroli. Komisja powinna wyjaśnić bardziej precyzyjnie niż uczyniła to w dokumentach COM (2006) 9 oraz SEC 49 (2006), jakie jest jej ostateczne stanowisko w tej sprawie.

Niejasne jest, w ramach działania 8, wyznaczenie roli najwyższych instytucji kontroli w systemie kontroli środków z UE. Zgodnie z *Planem Działania*, instytucjom tym proponuje się „wykonywanie nadzoru (ang. *oversight*) nad krajowymi ramami kontroli środków z UE”. Zapis ten wydaje się sprzeczny z Konkluzjami Rady Unii Europejskiej z dnia 8 listopada br., która podkreśliła potrzebę „ścisłego wyodrębnienia pomiędzy kontrolą wewnętrzną i audytem zewnętrznym. Instytucje zewnętrzne nie stanowią części ram kontroli wewnętrznej”.

Ponadto krytycznie należy spojrzeć na postulat, iż w zakresie zadań dla Najwyższych Organów Kontroli wskazano, że do końca 2006 r. państwa członkowskie mają, za pośrednictwem narodowych parlamentów, zwrócić się do najwyższych organów kontroli o przeprowadzenie kontroli oraz wydanie zapewnienia co do prawidłowości wydatkowania środków z UE („*audit and assurance on EU funding*”). Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, NIK podejmuje kontrole na zlecenie Sejmu lub jego organów, a także na wniosek Prezesa Rady Ministrów oraz z własnej inicjatywy. Dotychczasowe kontrole NIK dotyczyły wykorzystania środków UE oraz funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej dla środków UE. Należy przy tym uwzględnić, iż NIK, z uwagi na konieczność zachowania niezależności audytora zewnętrznego, nie powinna być podmiotem wydającym zapewnienie co do prawidłowości wydatkowania środków UE (*assurance*). Izba może natomiast przedstawiać Sejmowi i rządowi wyniki kontroli i oceny w zakresie zarządzania środkami UE, które mogłyby być wykorzystywane przez rząd przy wydawaniu takiego zapewnienia.

3. Za właściwy kierunek należy uznać grupę działań w zakresie podejścia jednolitego audytu: dzielenie się wynikami i wyznaczanie priorytetów w relacji koszty/ korzyści.

W szczególności na uwagę zasługuje Wypracowanie wstępnych szacunków oraz analizy kosztów elementów systemu kontroli. Należy poprzeć inicjatywę oceny wysokości kosztów elementów systemu zarządzania i kontroli środków UE wydawanych w państwach członkowskich. Strona polska powinna nalegać na uprzednie przedstawienie przez Komisję ujednoliconych wytycznych dotyczących ww. danych.

4. W zakresie grupy działań specyficzne luki (rozbieżności) sektorowe należy zgłosić pewne uwagi.

W działaniu 15 należy krytycznie odnieść się do propozycji podpisania i wdrożenia w obecnym okresie programowania tzw. *Kontraktu Zaufania*. Zgodnie z *Kontraktem*, państwo członkowskie zobowiązane jest m.in. do dostarczenia Komisji corocznego zapewnienia nt. funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli. W obecnym okresie programowania przepisy wspólnotowe nie nakładają takiego obowiązku. Postanowienia *Kontraktu* zostały włączone do projektu rozporządzenia Rady dotyczącego funduszy strukturalnych na przyszły okres programowania 2007-2013.

Niezależnie od powyższego odnośnie działań dotyczących:

- większej koordynacji metodologii przez dyrekcje generalne Komisji w odniesieniu do elementów systemów kontroli (deklaracji zarządczych, poświadczeń audytowych, elementów kontroli *ex-ante* i *ex-post* itd.);
- wzmocnienia roli zarządzania ryzykiem na tym poziomie zarządzania, który współpracuje bezpośrednio z beneficjentami (działanie 14 *Action Plan*);
- wprowadzenia certyfikatów audytorów zewnętrznych na szczeblu instytucji zarządzających;

należy zauważyć, iż zarysowane wciąż ogólnie rozwiązania mogą doprowadzić do zbudowania bardziej przejrzystego, skutecznego i wydajnego systemu kontroli, ale ich realizacja może wiązać się z dodatkowymi obowiązkami i wydatkami polskiej administracji publicznej. Należy spodziewać się, że wdrożenie rozwiązań zaproponowanych przez Komisję będzie zadaniem wysokokwalifikowanych pracowników komórek organizacyjnych i urzędów zajmujących się kontrolą na miejscu, audytem wewnętrznym i zewnętrznym oraz instytucji płatniczej. Prawdopodobna jest rozbudowa ww. instytucji. Strona polska popierając projekt Komisji powinna mieć tego świadomość. Jednocześnie wskazane wyżej nowoczesne rozwiązania w zakresie zarządzania ryzykiem oraz zwiększenia odpowiedzialności kierowniczej instytucji zarządzających pomocą zasługują na poparcie.

## V. UZASADNIENIE STANOWISKA RZĄDU

Na kształt przedstawionego wyżej stanowiska polskiego wpłynęły następujące elementy:

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 znajduje uzasadnienie w dotychczasowych doświadczeniach związanych z wydawaniem przez ETO rocznych oświadczeń w zakresie wiarygodności rachunków, zobowiązań i środków własnych. Należy akcentować stwierdzenie dotyczące oparcia działań w tym zakresie na istniejących już strukturach kontroli przy jednoczesnym ciągłym doskonaleniu mechanizmów kontroli i zapewniania.
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. Rząd polski w stanowisku nt. dokumentu COM (2005) 252 z 8 listopada 2005 r., opowiedział się przeciw konstruowaniu w prawie wspólnotowym (a zatem, jak należy rozumieć, w wytycznych Komisji) nowych instytucji systemu zarządzania i kontroli funduszy strukturalnych niż raport zgodności oraz roczna opinia Instytucji Audytowej nt. systemów zarządzania i kontroli
4. Konieczne jest ustalenie, jaka byłaby relacja pomiędzy „zbiorczymi raportami” a:

- przedstawianym przez instytucję certyfikującą/płatniczą przynajmniej 3 razy do roku poświadczeniem deklaracji wydatków opartym na weryfikacji istotnych elementów systemu zarządzania programem operacyjnym;
  - raportem zgodności systemów zarządzania i kontroli w programie operacyjnym z ich opisem przedstawianym przez państwo członkowskie;
  - przedstawianym od 2008 r. roczną opinią instytucji audytowej nt. systemów zarządzania i kontroli;
5. Ponadto, Rada Ministrów za właściwe uznaje wnioski rady ECOFIN z posiedzenia w dniu 8 listopada 2005 r. dotyczące uproszczenia regulacji kontrolnych dla okresu programowania 2007-2013 przy równoczesnym zachowaniu rozsądnej pewności, że środki wydawane w systemie podziału zarządzania (*shared management*), są zarządzane w sposób zgodny z prawem i prawidłowy. Mechanizmy kontroli i zapewniania należy udoskonalić, budując je na istniejących strukturach kontroli co znacznie powinno obniżyć ewentualne dodatkowe koszty. Takie podejście jest również zgodne koncepcją prowadzenia analizy kosztów i korzyści przy planowaniu i przeprowadzaniu audytów i kontroli.

## **VI. STANOWISKO PARTNERÓW SPOŁECZNYCH**

W ramach konsultacji społecznych przedmiotowy dokument został skierowany do stowarzyszeń skupiających audytorów wewnętrznych oraz zgodnie z art. 16 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz.U. Nr 55, poz. 235 z późn. zm.) i art. 19 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2001 Nr 79, poz. 854 z późn. zm.) do tych organizacji.

Nie wpłynęło żadne stanowisko ze strony partnerów społecznych w terminie wskazanym w piśmie przewodnim.

## **VII. WNIOSKI**

1. Propozycje przedstawione przez Komisję dotyczą realizacji założeń przedstawionych 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 I uwzględniają postulaty zgłaszane przez Państwa Członkowskie. Państwa Członkowskie we współpracy z Komisją Europejską powinny dążyć do zoptymalizowania obecnych systemów zarządzania i kontroli.
2. Propozycje, w opinii Komisji dotyczą konkretnych działań dla czterech głównych grup tematycznych mających na celu ujednoczenie systemu kontroli, określenie zasad dla wystawiania deklaracji zarządczych i poświadczeń audytowych, wskazanie wdrożenia koncepcji jednolitego audytu oraz zamknięcie luk sektorowych.
3. Zasygnalizowane uproszczenia w dziedzinie kwalifikowalności wydatków oraz programów badawczych nie wyczerpują możliwości zamian w systemie zarządzania i kontroli. W razie potrzeby należy wykorzystać dyskusję na temat uproszczenia systemu zarządzania i kontroli do przedstawienia zbieżnych z tym hasłem szczegółowych propozycji Polski przedstawianych na forum grup roboczych Rady oraz komitetów działających przy Komisji. Komisja powinna przedstawić szczegółowe propozycje zanim rozmowy o systemie zarządzania i kontroli instrumentów nowej perspektywy finansowej zostaną po półtora roku dyskusji zamknięte.

4. Wdrażanie zintegrowanego systemu kontroli wewnętrznej nie powinno jednak doprowadzić do wprowadzenia usługowej roli wszystkich najwyższych krajowych organów kontrolnych (audytowych) na rzecz instytucji UE, gdyż oznaczałoby to ograniczenie ich niezależności.
5. 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. Wszelkie nowe zadania dla Państw Członkowskich, które mają wynikać z przedmiotowego dokumentu powinny być starannie przygotowane przez służby Komisji z uwzględnieniem wskaźnika koszty/korzyści oraz odpowiednio wcześniej zakomunikowane Państwu Członkowskiemu, po to by ich służby miały możliwość uwzględnienia ich w swoich planach pracy, co może powodować potrzebę odmiennej alokacji zasobów.