KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, 06.09.2004
COM(2004)580 wersja ostateczna

KOMUNIKAT KOMISJI SKIEROWANY DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I DO RADY

Zakres odpowiedzialności Państw Członkowskich i Komisji w ramach dzielonego zarządzania funduszami strukturalnymi i Funduszem Spójności

Obecna sytuacja oraz perspektywa na nowy okres planowania po 2006 r.

I. STRESZCZENIE

Niniejszy komunikat odpowiada na zobowiązanie podjęte przez Komisję w „Streszczeniu rocznych raportów z działalności za 2002 r. Generalnych Dyrekcji i służb”[1] do przeprowadzenia prawnej analizy obowiązków Komisji i Państw Członkowskich w zakresie dzielonego zarządzania budżetem Wspólnot Europejskich oraz wyjaśnienia procedur przy pomocy, których Komisja przy współpracy z Państwami Członkowskimi, może wywiązać się ze swojego ogólnego obowiązku wykonania budżetu[2].

W pierwszej części (Tytuł II), komunikat przedstawia interpretację Komisji obowiązujących przepisów w dziedzinie funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności w celu wyjaśnienia zakresu odpowiedzialności każdego z uczestników dzielonego zarządzania. Komisja jest zdania, że obowiązujące przepisy pozwalają pogodzić z jednej strony obowiązki, które na niej spoczywają w zakresie wykonania budżetu i z drugiej strony specyfikę polityki spójności Unii i jej system zarządzania, który na mocy rozporządzeń Rady powierza przede wszystkim Państwom Członkowskim odpowiedzialność za zarządzanie, nadzór i bieżącą kontrolę finansową środków Funduszu. Istniejąca architektura przewiduje sposób, w jaki Komisja upewnia się czy istnieją i dobrze działają systemy zarządzania i kontroli wywiązując się w ten sposób ze swojej ogólnej odpowiedzialności. Jeśli w wyniku audytu przeprowadzonego przez Komisję zostaną wykryte wady w systemach audytu i kontroli ryzyko nieprawidłowych wydatków zostanie określone i zostaną wprowadzone odpowiednie korekty finansowe. Działania przedsięwzięte przez Komisję w celu dostosowania się do tych postanowień są opisane w niniejszym komunikacie.

Waga tego zagadnienia jest tym większa, że Państwa Członkowskie, które przystąpiły do Unii w maju 2004 r. są zobowiązane do stworzenia odpowiednich systemów zarządzania i kontroli tak, by ich pierwsze wdrożenie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności pozwoliło na skuteczne wykorzystanie środków wspólnotowych.[3]

Drugi cel niniejszego komunikatu (Tytuł III) polega na określeniu, jakie są ogólne kierunki, obrane przez Komisję podczas przygotowania wniosków legislacyjnych 14 lipca 2004 r.[4], obejmujące okres od 2007 do 2013 r.. Celem jest zwiększenie spójności, komplementarności i skuteczności ogólnej architektury systemu wdrażania oraz wyjaśnienie obowiązków współpracy, które spoczywają na Państwach Członkowskich oraz konsekwencji dla tych ostatnich związanych z nieprzestrzeganiem zasad.

---

1 COM(2003)391 wersja ostateczna z 9.7.2003, działanie 5.3.3.C

2 Ibidem, działanie 5.3.3 A.

3 COM(2003)433 wersja ostateczna Komunikat Komisji skierowany do Parlamentu i do Rady w sprawie realizacji zobowiązań podjętych przez Kraje Przystępujące w ramach negocjacji akcesyjnych dotyczących rozdziału 21 – polityka regionalna i koordynacja instrumentów sektorowych.

4 „Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady ustanawiającego ogólne zasady dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności” przedstawiony przez Komisję, COM(2004)492 wersja ostateczna z 14.7.2004

II. PRAWNA ANALIZA ODPOWIEDZIALNOŚCI KOMISJI I PAŃSTW CZŁONKOWSKICH.

Zarządzanie dzielone zdefiniowane w art. 53 rozporządzenia finansowego[5], jest jednym ze sposobów, w jaki Komisja realizuje zadanie wykonania wspólnotowego budżetu. Zadanie to spoczywa na niej na mocy art. 274 Traktatu: *„Komisja wykonuje budżet […] na własną odpowiedzialność i w granicach przyznanych środków, zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami. Państwa Członkowskie współpracują z Komisją w celu zapewnienia, aby środki były wykorzystywane zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami."*

Bez względu na sposób zarządzania, art. 274 Traktatu nie rozróżnia odpowiedzialności Komisji w zależności od sposobu zarządzania, ogólna odpowiedzialność za wykonanie budżetu spoczywa na Komisji.

Sposób, w jaki Komisja wywiąże się ze spoczywającej na niej odpowiedzialności w kontekście dzielonego zarządzania funduszami oraz obowiązki spoczywające na Państwach Członkowskich są określone w ustawodawstwie sektorowym.

W ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności dzielone zarządzanie stanowi sposób wykonania budżetu wspólnotowego wybrany przez ustawodawcę, przy czym Komisja nie ma uprawnień do wyboru innego sposobu wykonania i *„nie ma innej możliwości działania niż ta, która jest określona w ustawodawstwie sektorowym"*[6].

Z kolei Państwa Członkowskie ze swojej strony mają obowiązek współpracować z Komisją tak, by zapewnić wykorzystanie środków zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami, co jest zgodne z ogólnym obowiązkiem lojalnej współpracy (art. 274 i art. 10 Traktatu). Ponadto art. 280 Traktatu zobowiązuje Państwa Członkowskie do podejmowania *„takich samych środków do zwalczania nadużyć finansowych naruszających interesy finansowy Wspólnoty, jakie podejmują do zwalczania nadużyć finansowych naruszających ich własne interesy finansowe"*.

Art. 53 rozporządzenia finansowego dotyczący sposobów wykonania budżetu ustanawia w ust. 3 i 5 ogólne zasady funkcjonowania stosujące się do wszystkich dziedzin budżetowych zarządzanych poprzez zarządzanie dzielone. Po pierwsze chodzi o to, że *„w przypadku, gdy Komisja wykonuje budżet przy podziale zarządzania, zadania wykonawcze przekazywane są Państwom Członkowskim, zgodnie z postanowieniami tytułów I i II drugiej części"*; i po drugie, że *„w przypadkach podziału zarządzania […], w celu zapewnienia wykorzystania środków zgodnie z mającymi zastosowanie zasadami, Komisja stosuje procedury rozliczeń lub mechanizmy korekty finansowej, które umożliwiają przyjęcie ostatecznej odpowiedzialności za wykonanie budżetu zgodnie z artykułem 274 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz artykułem 179 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej"*.

---

[5] 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. U. L 248 z 16.9.2002, str.1.

[6] Punkt 14 c) Uchwały PE zawierającej uwagi stanowiące integralną część decyzji dotyczącej udzielenia absolutorium z wykonania ogólnego budżetu Wspólnot Europejskich za rok 2002 (Komisja) (SEC(2003)1104-C5-0564/2003-2003/2210 (DEC)). A5-0200/2004 z 21.4.2004.

Artykuły od 155 do 159 rozporządzenia finansowego przewidują z kolei, że ogólne postanowienia tego rozporządzenia stosują się do wydatków poniesionych zwłaszcza w ramach funduszy strukturalnych i Funduszy Spójności z zastrzeżeniem jasno określonych odstępstw. Odstępstwa te dotyczą płatności realizowanych przez Komisję, automatycznie anulowanych zobowiązań, aspektów dotyczących zarządzania i selekcji projektów oraz sposobów kontroli, pod warunkiem, że regulacje sektorowe Rady zawierają takie postanowienia.

A. Regulacje 2000/2006. Decentralizacja – Partnerstwo – Współpraca

Poprzez rozporządzenie (WE) nr 1260/1999[7], które jest podstawowym rozporządzeniem dotyczącym funduszy strukturalnych i rozporządzenie (WE) nr 1164/94[8], które ustanawia Fundusz Spójności, Rada stworzyła architekturę zarządzania funduszami. W szczególności, jeśli chodzi o fundusze strukturalne ustawodawca postanowił, że działania w ramach funduszy strukturalnych i Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji w Rolnictwie – gwarancja działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich - *„są komplementarne lub powinny stanowić wkład do działań Państw Członkowskich”* (punkt 27 preambuły rozporządzenia (WE) nr 1260/1999) i w związku z tym muszą być traktowane jako *„działania Wspólnoty, które uzupełniają lub wspierają korespondujące z nimi działania krajowe”* (art. 8 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1260/1999). W tym celu, fundusze strukturalne i Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji w Rolnictwie – gwarancja działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich - współfinansują działania krajowe lub regionalne. Najbardziej oczywistym przełożeniem tej zasady jest dodatkowość (art. 11 rozporządzenia (WE) nr 1260/1999).

Nie kwestionując odpowiedzialności Komisji w zakresie wykonania budżetu ustanowionej traktatem WE, rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 określa, w ramach funduszy strukturalnych, architekturę sposobów wykonania budżetu na podstawie zdecentralizowanej struktury opartej na partnerstwie i współpracy pomiędzy Komisją i Państwem Członkowskim. To samo dotyczy rozporządzenia (WE) nr 1164/94 w sprawie Funduszu Spójności.

Ustawodawstwo sektorowe w zakresie kontroli składa się z dwóch filarów, z jednej strony są to przepisy pozwalające Komisji upewniać się co do zgodności systemów zarządzania i kontroli Państw Członkowskich, a z drugiej strony inna grupa przepisów mająca na celu określić sposoby wprowadzania korekt finansowych w przypadku wykrycia nieprawidłowości w wyniku przeprowadzonych audytów.

Jeżeli chodzi o zapewnienie istnienia oraz dobrego funkcjonowania krajowych systemów zarządzania i kontroli stosowne przepisy regulujące wymienione są w art. 38 rozporządzenia (WE) nr 1260/1999, art. 5 i 6 rozporządzenia (WE) nr 438/2001[9], art. 12 i G załącznika II do

---

7 Rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 Rady z 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych, Dz. U. 161 z 26.6.1999, str.1. Rozporządzenie ostatnio zmienione przez Akt Przystąpienia 2003, Dz. U. L 236 z 23.9.2003.

8 Rozporządzenie (WE) nr 1164/94 Rady z 16 maja 1994 r. ustanawiające Fundusz Spójności, Dz. U. L 130 z 25.5.1994, str.1. Rozporządzenie ostatnio zmienione przez Akt Przystąpienia 2003, L 236 z 23.9.2003.

9 Rozporządzenie (WE) nr 438/2001 Komisji z 2 marca 2001 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 dotyczącego zarządzania i systemów kontroli pomocy udzielanej w ramach funduszy strukturalnych, Dz. U. L 63 z 3.3.2001 str. 21

rozporządzenia (WE) Rady nr 1164/94 oraz art. 5 rozporządzenia (WE) nr 1386/2002[10].[11].

Mechanizmy korekt finansowych dla funduszy strukturalnych opisane są w art. 39 rozporządzenia (WE) nr 1260/1999 oraz w rozporządzeniu (WE) nr 448/2001[12] i są przedstawione w decyzji Komisji z 2 marca 2001 C(2001) 476 w sprawie kierunków określających zasady, kryteria i tabele do stosowania przez służby Komisji w celu określenia korekt finansowych, o których mowa jest w art. 39 rozporządzenia (WE) nr 1260/99.

W szczególności art. 38, ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1260/1999 stanowi, że Komisja może przeprowadzać na miejscu kontrole, w tym kontrole wyrywkowe, lub zwrócić się do Państw Członkowskich o przeprowadzenie takich kontroli. Kontrole te mają na celu sprawdzić czy istnieją i dobrze funkcjonują systemy zarządzania i kontroli lub skontrolować sfinansowane pojedyncze transakcje. Ponadto art. 5 i 6 rozporządzenia (WE) nr 438/2001 stanowią, że Komisja otrzymuje od Państw Członkowskich najpóźniej trzy miesiące po zatwierdzeniu pomocy, opis stworzonych systemów zarządzania i kontroli oraz upewnia się przy współpracy z Państwem Członkowskim, czy systemy te spełniają normy powyższego rozporządzenia Rady. Należy regularnie przeprowadzać ponowne kontrole funkcjonowania systemu. Na podstawie dwustronnych ustaleń administracyjnych Komisja i Państwa Członkowskie koordynują metodologię i wdrażanie kontroli oraz wymieniają się ich wynikami. Współpraca trwa przez cały okres planowania poprzez kontrole, które mają miejsce przynajmniej raz w roku w trakcie spotkań audytorów krajowych i wspólnotowych. Ten sam artykuł przewiduje korekty finansowe w przypadku wykrycia poważnej nieprawidłowości mającej wpływ na wydatki zawarte w okresowej płatności i która nie została wykryta, podczas gdy art. 39 (2) określa procedurę, którą należy zastosować, gdy Komisja stwierdzi wadę systemów a która polega w pierwszej kolejności na zawieszeniu płatności, a później, jeśli jest to konieczne, na dokonaniu przez Komisję korekt finansowych netto.

Podobna architektura przewidziana jest dla zarządzania Funduszem Spójności w rozporządzeniu (WE) nr 1164/94 i jego sposobach stosowania[13].

B. Podział odpowiedzialności

1. W tej zdecentralizowanej strukturze **Państwo Członkowskie** ponosi **odpowiedzialność na trzech poziomach.**

---

10 Rozporządzenie (WE) nr 1386/2002 Komisji z 29 lipca 2002 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1164/94 ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1164/94 w zakresie systemów zarządzania i kontroli pomocy przyznanej z Funduszu Spójności i procedury dokonywania korekt finansowych (Dz. U. L 201 z 31.07.2002, str. 5).

11 Cel polegający na upewnieniu się, czy istnieją i dobrze funkcjonują systemy zarządzania i kontroli przypomniany w art. 35 rozporządzenia Komisji ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia finansowego osiągnięty jest, jeśli chodzi o Fundusz Spójności i fundusze strukturalne, poprzez przepisy wymienione w ustawodawstwie sektorowym (rozporządzenie (WE, Euratom) nr 2342/2002 Komisji z 23 grudnia 2002 (Dz. U. L 357 z 31.12.2002).

12 Rozporządzenie Komisji (WE) nr 448/2001 z dnia 2 marca 2001 ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 w zakresie procedury dokonywania korekt finansowych pomocy udzielanej w ramach funduszy strukturalnych (Dz. U. nr L 64 z 06.03.2001 str. 13)

13 Art. 12 rozporządzenia (WE) nr 1164/94 i art. 5 rozporządzenia (WE) nr 1386/2002.

a) Gwarantuje poprawne zarządzanie zasobami wspólnotowymi, które wykonuje przy współpracy z Komisją oraz ponosi odpowiedzialność za poprawne wykonanie finansowe w pierwszej instancji za pośrednictwem:

- Organu zarządzającego, który jest odpowiedzialny za „zapewnienie prawidłowości transakcji, a w szczególności za to, by środki wewnętrznej kontroli były zgodne z zasadami należytego zarządzania finansami" oraz za reakcję na uwagi lub wnioski Komisji o korekty systemu zarządzania, nadzorowania i kontroli, za zgodność transakcji ze wspólnotowymi politykami oraz za przygotowanie danych lub sporządzenie raportów niezbędnych Komisji do nadzorowania programu (art. 34, ust. 1);
- Organu wypłacającego, który poświadcza wydatki (art. 32, ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1260/1999 i art. D, ust. 2 załącznika II do rozporządzenia (WE) nr 1164/94) i upewnia się, że organ zarządzający oraz organy pośredniczące przestrzegały postanowień rozporządzenia (WE) nr 1260/1999 (art. 9 rozporządzenia (WE) nr 438/2001) lub rozporządzenia nr 1164/94 (art. 8 rozporządzenia (WE) nr 1386/2002);
- poprzez jego udział w polepszaniu prognoz wykorzystania zasobów finansowych i wykonania wydatków przekazując prognozy;
- poprzez stosowanie krajowych zasad dotyczących kwalifikowania w przypadku braku zasad wspólnotowych (41 punkt preambuły i art. 30 rozporządzenia (WE) nr 1260/1999) ;
- poprzez odpowiedzialność za ocenę *ex-ante* w celu przygotowania planów, pomocy i uzupełnienia programu (art. 41, ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1260/1999) oraz za ocenę w połowie okresu programowania i jej uaktualnianie (art. 42, ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1260/1999).

b) Państwo Członkowskie ponosi w pierwszej instancji „odpowiedzialność za kontrolę finansową pomocy" zgodnie z art. 38 rozporządzenia (WE) nr 1260/1999 i art. 12 rozporządzenia (WE) nr 1164/94 w szczególności poprzez:

- sprawdzenie, czy systemy zarządzania i kontroli zostały ustanowione i są wykorzystywane w celu zapewnienia efektywnego i prawidłowego wykorzystania funduszy wspólnotowych, a ich opis został przedstawiony Komisji;
- poświadczenie wydatków upewniając się, co do ich zgodności z prawem wspólnotowym oraz że fundusze wykorzystywane są zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami (art. 38, ust. 1, lit. g) rozporządzenia (WE) nr 1260/1999 i art. 12, ust. 1, lit. c) rozporządzenia (WE) nr 1164/94);
- podejmowanie działań naprawczych wymaganych przez Komisję (art. 38, ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1260/1999 i art. G, ust. 1 załącznika II do rozporządzenia (WE) nr 1164/94);
- dostarczenie ostatecznej deklaracji przygotowanej przez niezależny organ po zakończeniu pomocy z funduszy strukturalnych lub projektu z Funduszu Spójności.

c) Ponadto zgodnie z postanowieniami art. 39 rozporządzenia (WE) nr 1260/1999 i art. 12, ust. 1, lit. h) rozporządzenia (WE) nr 1164/94, Państwo Członkowskie jest w pierwszej instancji odpowiedzialne za „śledzenie i korektę nieprawidłowości i naruszeń."

2. Jako odzwierciedlenie odpowiedzialności Państwa Członkowskiego, **odpowiedzialność Komisji** jest określona tak, by pozwolić jej ponosić odpowiedzialność w zakresie wykonywania budżetu wspólnotowego za pośrednictwem kontroli poprawnego wykonania zadań powierzonych Państwom Członkowskim. W tym celu oraz by zapewnić przestrzeganie postanowień Traktatu oraz aktów przyjętych przez instytucje Wspólnoty Komisja działa na czterech poziomach, by:

- podejmować decyzje konieczne do wdrażania funduszy strukturalnych w sytuacji, gdy spełnione są wymagania regulacyjne (art. 28 i 30 rozporządzenia (WE) nr 1260/1999 i art. 10 rozporządzenia (WE) nr 1164/94),

- upewnić się, przy współpracy Państw Członkowskich, że istnieją oraz poprawnie funkcjonują systemy zarządzania i kontroli, co może również obejmować kontrole na miejscu, między innymi wyrywkowe, transakcji i systemów zarządzania lub zwracając się do Państwa Członkowskiego o przeprowadzenie takich kontroli na miejscu (art. 38, ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1260/1999 i art. 5 i 6 rozporządzenia (WE) nr 438/2001 dla funduszy strukturalnych, art. G załącznika II do rozporządzenia (WE) nr 1164/94 i art. 5 rozporządzenia (WE) nr 1386/2002),

- upewnić się co do skuteczności pomocy :
  - poprzez analizę stanu zaawansowania wdrażania pomocy, w porównaniu z określonymi celami, w rocznych raportach i w końcowym raporcie z wykonania (art. 37 rozporządzenia (WE) nr 1260/1999 i art. F załącznika II do rozporządzenia (WE) nr 1164/94) oraz ich doroczny przegląd (art. 34, ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1260/1999),
  - z finansowego punktu widzenia poprzez stosowanie zwłaszcza automatycznego anulowania zobowiązań, zawieszenia płatności wtedy, gdy uwarunkowania regulacyjne nie były spełnione, poprzez sformułowanie, lub w danym wypadku, przyjęcie środków naprawczych koniecznych w celu wzmocnienia poprawnego wykonania finansowego pomocy (art. 31, 32 i 38 rozporządzenia (WE) nr 1260/1999 dla funduszy strukturalnych, art. C, ust. 5, i G załącznika II do rozporządzenia (WE) nr 1164/94) i
  - poprzez ocenę wyników (art. 42, 43 i 44 rozporządzenia (WE) nr 1260/1999),

- przeprowadzić kontrole i audyty transakcji i systemów na miejscu, zwłaszcza wyrywkowych, transakcji i systemów, bez uszczerbku dla tych przeprowadzonych przez Państwa Członkowskie oraz zastosowanie korekt finansowych w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości i wad oraz gdy Państwo Członkowskie nie przeprowadzi korekt finansowych (art. 38 i 39 rozporządzenia (WE) nr 1260/1999 i art. G i H załącznika II do rozporządzenia (WE) nr 1164/94).

C. Konieczne wyjaśnienie zakresu odpowiedzialności Komisji

Należy stwierdzić, jak ostatnio zrobił to Parlament Europejski w swojej uchwale dotyczącej absolutorium za 2002 rok[14], że od paru lat Trybunał Obrachunkowy sygnalizuje w swoich potwierdzeniach wiarygodnosci dotyczących wiarygodności rozliczeń, że przedmiotowe transakcje często zawierają błędy, zwłaszcza w dziedzinach, w których stosuje się dzielone zarządzanie. Mimo, iż żadna z powyższych instytucji nie uważa za realne, ani za zgodne z zasadami dzielonego zarządzania opisanymi w ustawodawstwie sektorowym, by Komisja była zobowiązania wykryć wszystkie błędy i nieprawidłowości, które pojawiają się w

[14] Powyżej, przypis 6.

płatnościach, to te same instytucje wykryły słabości systemów i zachęciły Komisję do przedsięwzięcia kroków mających na celu usprawnić jej działania w zakresie nadzorowania systemów kontroli.

W swojej opinii 2/2004[15] Trybunał Obrachunkowy podaje pewne interesujące kierunki, w których mogłyby pójść rozważania oraz określa rolę, jaką jego zdaniem Komisja powinna odgrywać, by sprostać swojej odpowiedzialności w zakresie wykonania budżetu. Wizja ta jest bardzo bliska wizji samej Komisji. Określa on kluczowe zasady, które zdaniem Trybunału powinny kierować działaniami w zakresie kontroli budżetu wspólnotowego na wszystkich poziomach przy niezmienionym stanie prawnym, oraz kierunki, które mógłby obrać ustawodawca w trakcie opracowywania zmienionych ram prawnych.

Jako punkt wyjścia Trybunał stwierdza, że *„oczekiwanie, by jakikolwiek system gwarantował bezwzględną prawidłowość wszelkich transakcji nie jest uzasadnione”* lub *„złudne jest myślenie, że niezawodność systemów kontroli wewnętrznej może w pełni gwarantować lub zapewniać legalność i prawidłowość wszystkich transakcji”*. W związku z tym, zdaniem Trybunału kontrole powinny odpowiadać relacji koszt/skuteczność, a „ogólny koszt kontroli [powinien] być proporcjonalny do ogólnych korzyści pieniężnych i politycznych, które one dają”. Ponadto, zdaniem Trybunału, Komisja powinna odgrywać rolę nadzorczą nad funkcjonowaniem systemów kontroli poprzez, z jednej strony, określenie warunków minimum właściwych dla systemów kontroli, a z drugiej strony, poprzez nadanie spójności celom krajowym i wspólnotowym, które należy osiągnąć oraz ich wdrażaniu na każdym etapie.

Komisja, która jest czujna na zalecenia obu instytucji zajmujących się kontrolą wykonania budżetu, **już opracowała narzędzia niezbędne do koordynowania jej działań z działaniami Państw Członkowskich**. Stwierdzając trudności, jakie pojawiły się w trakcie opracowywania i wdrażania tych narzędzi przez Państwa Członkowskie w trakcie okresu programowania 1994-1999, Komisja określiła w regulaminach stosujących się do wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności warunki, których spełnienie uważa za konieczne, by posiadać procedury kontroli pozwalające jej mieć uzasadnioną pewność, co do prawidłowości transakcji przeprowadzanych przez Państwa Członkowskie.

Ponadto zgodnie z art. 38 rozporządzenia (WE) nr 1260/1999 i art. G załącznika II do rozporządzenia (WE) nr 1164/94 Komisja popiera ustalenia administracyjne z Państwami Członkowskimi dotyczące audytów w celu zintensyfikowania koordynacji kontroli i ich wyników pomiędzy Komisją i zainteresowanymi Państwami Członkowskimi oraz stosowania wspólnych metod audytu. Również w ramach procesu upraszczania[16] Komisja zwróciła się do Państw Członkowskich o wspólny wysiłek, by wymienić się w odpowiednim czasie rocznymi, szczegółowymi planami kontroli tak, by uniknąć sytuacji, w których plany te zachodziłyby na siebie lub powtarzały się. Jeśli chodzi o Państwa Członkowskie, które przystąpiły do Unii w maju 2004 roku w następstwie współpracy prowadzonej poprzez wdrażanie instrumentów przedakcesyjnych[17], stosować się będą przepisy ujęte w

---

15 Opinia nr 2/2004 Trybunału Obrachunkowego Wspólnot Europejskich dotycząca modelu kontroli jednolitej (single audit) (i propozycja dotycząca ram wewnętrznej kontroli wspólnotowej).

16 Punkt 2.5.5 Komunikatu Komisji C(2003)1255 dotyczącego upraszczania, wyjaśniania, koordynacji i elastyczności zarządzania politykami strukturalnymi 2000-2006 (nieogłoszony).

17 Art. 11, 12 i załącznik do rozporządzenia (WE) nr 1266/1999 Rady z 21 czerwca 1999 r. w sprawie koordynacji pomocy dla państw ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej w ramach strategii

ustawodawstwie dotyczącym funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

Ponadto Komisja opracowała pojęcie umowy opartej na zaufaniu pomiędzy nią samą i Państwami Członkowskimi. Umowa oparta na zaufaniu polega na podjęciu przez Państwa Członkowskie dobrowolnego zobowiązania mającego na celu zapewnić Komisję, że zostały wprowadzone rozwiązania konieczne do umożliwienia kontroli prawidłowości przedmiotowych transakcji, tworząc w ten sposób ogólne ramy kontroli dla jakiegoś programu, funduszu lub regionu, zgodnie ze strategią audytu zatwierdzoną przez Komisję oraz dla dorocznej sprawozdawczości ukierunkowanej w szczególności na wyniki tej strategii audytu. Taka umowa uwarunkowana jest również istnieniem wcześniejszego zapewnienia przez Komisję, że istniejące systemy są zgodne z zakresem regulacji. Umowa ta daje Komisji gwarancję, że może ona zaufać Państwu Członkowskiemu bez narzucania nowych wymogów regulacyjnych, ale w ramach podejścia skoordynowanego pomiędzy Komisją i Państwem Członkowskim. Gwarancja taka przestaje działać, jeśli stwierdzi się, że Państwo Członkowskie nie wypełnia swoich obowiązków.

Tymczasem zgodnie ze zdaniem Trybunału Obrachunkowego przedstawionym w jego opinii 2/2004, mimo że normy lub zasady niezbędne do zagwarantowania skutecznej i wydajnej wewnętrznej kontroli funduszy już są *„częściowo lub całkowicie przestrzegane w obecnych systemach”* kolejne powinny być opracowane i wdrożone w celu zagwarantowania, by *„zakres i intensywność kontroli [były] określone tak, by zapewnić odpowiednią równowagę pomiędzy kosztem globalnym wykonania kontroli a płynącymi z niej korzyściami.”*

Na podstawie obecnego doświadczenia regulacyjnego Komisja chce zwiększyć skuteczność i wydajność systemów zarządzania i kontroli na kolejny okres programowania i w tym celu przyjęła propozycje przedstawione w rozdziale poniżej.

III. PERSPEKTYWY REGULACJI NA LATA 2007-2013

Jednym z głównych celów przyszłych regulacji w okresie programowania 2007-2013, jeśli chodzi o dzielone zarządzanie, jest jasne określenie, na podstawie obowiązków, które wynikają z prawa wspólnotowego oraz na podstawie doświadczeń związanych z obecnymi regulacjami, ram, charakteru i podziału odpowiedzialności pomiędzy różnymi uczestnikami biorącymi udział w wykonywaniu budżetu wspólnotowego, to znaczy z jednej strony Państwami Członkowskimi i organami wykonawczymi a z drugiej strony Komisją.

Komisja postarała się zwiększyć spójność, przejrzystość i bezpieczeństwo ogólnej architektury systemów wdrażania i kontroli funduszy. Spójność, ponieważ trzeba jasno określić minimalne warunki dla systemu kontroli i audytu na wszystkich poziomach procesu oraz zadania i obowiązki poszczególnych uczestników. Przejrzystość, bo poszczególni uczestnicy kontroli muszą znać wyniki kontroli każdej części tak, by zwiększyć skuteczność, wydajność i oszczędność procesu. Bezpieczeństwo, ponieważ Komisja musi mieć dodatkową gwarancję, że systemy zarządzania i kontroli programu istnieją i są zgodne z minimalnymi warunkami określonymi w rozporządzeniu nim przystąpi do pierwszych zwrotów okresowych poprzez wstępną ocenę tych systemów przeprowadzoną przez niezależnego audytora Państwa

---

przedakcesyjnej i zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 3906/89 (Dz. U. L 161 z 26.06.1999, str. 68); Art. 9 i załącznik III do rozporządzenia (WE) nr 1267/1999 Rady z 21 czerwca 1999 r. ustanawiającego Instrument Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej (Dz. U. L 161 z 26.06.1999, str. 73).

Członkowskiego, wcześniej zatwierdzonego, która zostanie przedłożona wraz z opisem systemów.

Ponadto Komisja zaproponowała, by stopień jej ingerencji w kontrole był proporcjonalny do poziomu ryzyka pojawienia się nieprawidłowości. Propozycja Komisji przewiduje, że wtedy, gdy Komisja ma pewność, że istnieją i poprawnie funkcjonują krajowe systemy zarządzania i kontroli, może ona opierać swoją pewność odnośnie legalności i prawidłowości zadeklarowanych wydatków w sposób uzasadniony na wynikach krajowych kontroli i w ten sposób ograniczyć swoje działania kontrolne do wyjątkowych okoliczności.

Na podstawie tego samego podejścia opartego na ocenie ryzyka, Komisja zaproponowała by stopień ingerencji wspólnotowej w procedury zarządzania i kontroli zależał również od wielkości udziału wspólnotowego w pomocy. Zasada jest taka, że regulacje wspólnotowe określają wspólną podstawę warunków minimum, które muszą spełniać wszystkie systemy zarządzania i kontroli wewnętrznej uczestniczące w zarządzaniu funduszami wspólnotowymi, a jednocześnie pozwalają Państwom Członkowskim stosować ich własne zasady i struktury zarządzania i kontroli, gdy poziom krajowego dofinansowania jest przeważający, a wielkość udziału wspólnotowego jest niższa od określonego progu. Tryb ten można stosować tylko wtedy, gdy Komisja otrzyma zapewnienie o niezawodności krajowych systemów zarządzania i kontroli.

W kontekście ogólnych zarysowanych ram należy również opisać szczegółowe kierunki dotyczące podziału odpowiedzialności, którymi podążała Komisja formułując swoje propozycje.

A. Odpowiedzialność Komisji

Komisja ma obowiązek zaproponować prawodawstwo, które jasno określa odpowiedzialność i obowiązki obu uczestników dzielonego zarządzania oraz sposoby ich współpracy.

Do obowiązków tych należy przede wszystkim zdefiniowanie minimalnych, niezbędnych standardów, które muszą spełniać krajowe systemy zarządzania i kontroli oraz korekt finansowych, które należy przeprowadzić w przypadku nieprawidłowości wskazujących na niezgodność tych systemów.

Jasne przepisy muszą również określać, że rola Komisji z punktu widzenia zarządzania budżetowego polega na nadzorowaniu istnienia i poprawnego funkcjonowania krajowych systemów zarządzania i kontroli oraz opisywać w jaki sposób nadzór ten będzie prowadzony, by uniknąć nieprawidłowości.

Jeśli chodzi o audyt to wynika z tego, że Komisja będzie w dalszym ciągu koncentrować się na ocenie systemów zarządzania i kontroli oraz na słabościach procedur i zarządzania stwierdzonych na podstawie analizy ryzyka, ale jednocześnie nie zrezygnuje z prawa do przeprowadzenia kontroli pojedynczy transakcji wtedy, gdy zajdzie taka potrzeba, na przykład w przypadku, gdy Państwo Członkowskie nie naprawi jakiejś nieprawidłowości.

B. Odpowiedzialność Państw Członkowskich

Rola Państw Członkowskich musi koncentrować się na ich obowiązkach:

- Przedstawić Komisji odpowiednie zapewnienie, na początku, przed wdrożeniem programu i przed możliwością dokonania okresowych płatności, wystawione przez niezależną instytucję zatwierdzoną przez Komisję, które potwierdzi jakość i zgodność systemów zarządzania i kontroli z określonymi normami oraz stwierdzi, że ich system księgowy jest poprawny. Jeśli takie zapewnienie będzie wydane z zastrzeżeniami Państwo Członkowskie będzie musiało przedstawić plan działań naprawczych do realizacji. Jedynie zadowalające przeprowadzenie zmian w systemie zarządzania i kontroli przewidzianych w planie działania pozwoli Komisji dokonać okresowych płatności.

- Dostarczyć roczne zapewnienie wystawione przez instytucję audytową dotyczące zadeklarowanych wydatków i poprawnego funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli i/lub wykrycia i naprawy stwierdzonych wad w wyniku kontroli na miejscu wykorzystania funduszy strukturalnych.

- Dostarczyć zaświadczenie o ważności kwot stwierdzonych z chwilą zamknięcia programów operacyjnych na podstawie audytów i kontroli przeprowadzonych w trakcie programowania.

Państwa Członkowskie będą musiały wprowadzić w pierwszej instancji korekty finansowe u beneficjentów funduszy w przypadku nieprzestrzegania warunków przyznawania subwencji z funduszy strukturalnych i odliczyć dane wydatki od deklaracji do funduszy strukturalnych.

C. Konsekwencje nieprzestrzegania

Zgodnie z tym, co zostało przedstawione w Trzecim Raporcie dot. Spójności Ekonomicznej i Społecznej, stosowaniu zasady skuteczności i większego upraszczania w zarządzaniu i kontroli finansowej muszą towarzyszyć zdecydowane sankcje i kroki mające na celu szybkie odzyskanie kwot w przypadku nieprawidłowości lub oszustw. Regulacje muszą określać jasne konsekwencje, zwłaszcza z punktu widzenia przepływów finansowych, w przypadku, gdy minimalne zasady i standardy nie były przestrzegane na początku programu lub w przypadku wykrycia braków w krajowych systemach kontroli, które mogłyby prowadzić do nieprawidłowości lub oszustw w trakcie realizacji programu, które nie zostały poprawione przez Państwo Członkowskie.

Ponadto regulacje muszą przewidywać sposób, w jaki Komisja będzie przeprowadzać korekty finansowe zakładając, że Państwo Członkowskie nie podejmie odpowiednich kroków, by spełnić swojej obowiązki.

Ponadto Komisja powinna stosować procedurę w przypadku uchybień przewidzianą w art. 226 i 228 Traktatu WE, jeśli Państwa Członkowskie nie wypełniają swoich obowiązków.