



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 17.1.2006
COM(2006) 9 końcowy

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

Plan działania Komisji na rzecz zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej

{SEC(2006) 49}

KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY, PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO ORAZ TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

Plan działania Komisji na rzecz zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej

1. WPROWADZENIE I KONTEKST

Rok 2004 był jedenastym rokiem budżetowym, za który Trybunał Obrachunkowy wydał poświadczenie wiarygodności (DAS) z zastrzeżeniami dotyczącymi części środków na płatności. W 2004 r. poświadczenie wiarygodności budżetu ogólnego było pozytywne w odniesieniu do płatności związanych z wydatkami administracyjnymi, pomocą przedakcesyjną oraz częścią wydatków na rolnictwo objętą zintegrowanym systemem zarządzania i kontroli (IACS). Stanowi to około 35 % wydatków budżetowych.

Poświadczenie z zastrzeżeniami odzwierciedla złożoność problemów, przed którymi stoi Komisja w związku z wykonywaniem budżetu UE oraz wyzwania, którym musi sprostać, przekazując Trybunałowi Obrachunkowemu odpowiednią dokumentację audytową. Poświadczenie z zastrzeżeniami zostanie odebrane przez opinię publiczną jako surowa krytyka zarządzania unijnymi zasobami przez Komisję. Istnieją dwa główne powody, dla których strategicznym celem Komisji jest uzyskanie pozytywnego poświadczenia wiarygodności podczas swojej kadencji.

W przyjętym przez Komisję „harmonogramie działań dotyczących zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej”¹ z czerwca 2005 r. przedstawiono propozycje dotyczące wspólnotowych zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej, które mają umożliwić realizację wyżej określonego celu. W komunikacie tym zaproponowano zintegrowane ramy, które pomogą zapewnić efektywniejszą i skuteczniejszą kontrolę wewnętrzną środków UE oraz które, jako zgodne z opinią Trybunału Obrachunkowego nr 2/2004² w sprawie efektywnych i skutecznych zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej, mogłyby stanowić należytą podstawę do sporządzanego przez Trybunał poświadczenia wiarygodności.

Niniejszy komunikat:

- obejmuje sprawozdanie z działań podjętych w ramach realizacji celów określonych w czerwcowym komunikacie Komisji;
- odnosi się do głównych rozbieżności wskazanych w ocenie rozbieżności³ przy uwzględnieniu sprawozdania rocznego Trybunału Obrachunkowego za 2004 r.;
- określa, jakie działania należy podjąć w związku z konkluzjami przyjętymi na posiedzeniu Rady ds. gospodarczych i finansowych (Ecofin) dnia 8 listopada 2005 r. oraz;

¹ COM(2005) 252.

² Dz.U. C 107 z 30.4.2004, str. 1 (opinia w sprawie modelu jednolitej kontroli).

³ SEC(2006) 49 załączonej do przytoczonego komunikatu.

- na tej podstawie wskazuje, jakie główne działania należy podjąć oraz, jaka jest rola Rady, państw członkowskich i Parlamentu Europejskiego w procesie zapewnienia niezawodnych i sprawnych zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej gwarantujących wystarczającą pewność dla Komisji oraz dla Trybunału Obrachunkowego.

2. PROPOZYCJE KONKRETNÝCH DZIAŁAŃ W LATACH 2006-2007

Poniższe propozycje podzielono tematycznie. W każdej z nich przedstawiono koncepcyjny rozwój poszczególnych działań, od opinii w sprawie modelu jednolitej kontroli i harmonogramu działań po ocenę rozbieżności i konkluzje Rady ds. gospodarczych i finansowych (Ecofin) z dnia 8 listopada 2005 r. Cztery działania obejmują⁴:

- uproszczenie przepisów i wprowadzenie wspólnych zasad kontroli (działania 1-4);
- oświadczenia jednostek zarządzających oraz poświadczenia audytu (działania 5-8);
- podejście oparte na jednolitej kontroli: wymiana wyników oraz określenie priorytetów w zakresie kosztów i korzyści (działanie 9-11);
- rozbieżności charakterystyczne dla danego sektora (działanie 12-16).

2.1. Uproszczenie przepisów i wprowadzenie wspólnych zasad kontroli

Aby zapewnić odpowiednią kontrolę unikając jednocześnie rygorystycznego przestrzegania uciążliwych biurokratycznych wymagań, zintegrowane ramy kontroli wprowadzą wspólne zasady oparte na jasnym, prostym i spójnym podejściu przy ocenie ryzyka błędów w zakresie transakcji podstawowych. Podejście to musi zostać uwzględnione przez władze prawodawcze, które powinny skoncentrować się na zapewnieniu odpowiedniego łańcucha kontroli oraz określeniu zadań poszczególnych organów.

Działanie 1: przegląd mający na celu uproszczenie proponowanych przepisów, które zostaną przyjęte w latach 2007-2013

W harmonogramie działań wskazano, że „zbadanie możliwości dalszego uproszczenia zarządzania środkami WE oraz zapewnienie, aby wymagania w zakresie kontroli były proporcjonalne do ryzyka” są głównymi elementami, który należy uwzględnić w zakresie zarządzania wspólnotowymi środkami oraz w proponowanych przepisach na lata 2007-2013.

Konieczność przyjęcia takiego podejścia została podkreślona w ust. 5 konkluzji z posiedzenia Rady ds. gospodarczych i finansowych (Ecofin): „Przepisy, które zostaną przyjęte w okresie programowania 2007-2013, powinny przewidywać

⁴ Przegląd wszystkich działań oraz powiązanych zagadnień dotyczących Rady i Parlamentu Europejskiego przedstawiony jest w załączniku 1.

uproszczenie wymagań w zakresie kontroli, gwarantując jednocześnie uzyskanie wystarczającej pewności”.

Ocena rozbieżności umożliwiła wskazanie szeregu obszarów w ramach różnych sposobów zarządzania, gdzie przypadki niezgodności z prawem i nieprawidłowości występowały częściej ze względu na trudności w stosowaniu przez beneficjentów kryteriów kwalifikacji i innych wymagań. Uproszczenie przepisów pozwoliłoby uniknąć tego rodzaju nieprawidłowości. Należałoby także zmniejszyć obciążenie administracyjne beneficjentów i maksymalnie uprościć przepisy umożliwiając ich prawidłowe stosowanie przez instytucje pośredniczące.

Podczas negocjacji dotyczących prawodawstwa na lata 2007-2013 Komisja rozważy uproszczenie ram prawnych. Uważa się, że Rada i Parlament Europejski poprą tę inicjatywę.

Działanie 2: uwzględnienie wspólnych zasad dotyczących kontroli wewnętrznej we wniosku dotyczącym zmiany rozporządzenia finansowego

W konkluzjach z posiedzenia Rady Ecofin (ust. 6) stwierdzono, że „istnieje możliwość wprowadzenia wspólnych zasad ogólnych”, które pomogłyby „zoptymalizować efektywność, oszczędność i skuteczność istniejących systemów kontroli”.

Przeprowadzona przez służby Komisji ocena rozbieżności wskazała konieczność stworzenia opartych na wspólnych zasadach nadrzędnych ram prawnych, które zagwarantują, że wszystkie zainteresowane strony obowiązywać będą te same podstawowe zasady kontroli oraz które zapewnią jasną podstawę dla audytu procesów i procedur zarządzania przez Trybunał Obrachunkowy. Wstępny projekt, w którym podano zakres i podstawowe informacje o zasadzie budżetowej odnoszącej się do kontroli wewnętrznej, przedstawiono w załączniku 2.

Rada i Parlament Europejski powinny wykorzystać możliwość konsultacji w sprawie zmienionego rozporządzenia finansowego, w celu wydania opinii dotyczącej konieczności wprowadzenia zasady budżetowej dotyczącej efektywnej i skutecznej kontroli wewnętrznej opartej na wspólnych standardach.

Działanie 3: wprowadzenie i ujednolicenie prezentacji strategii kontroli oraz dokumentacji gwarantującej uzyskanie wystarczającej pewności

Zgodnie z harmonogramem działań głównym celem zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej jest zapewnienie i potwierdzenie funkcjonowania systemów nadzoru i kontroli, dzięki którym ryzyko nieprawidłowości nie wykracza poza rozsądne ramy.

Ocena rozbieżności wykazała, że często odpowiednio nie definiowano lub nie wykazywano wszystkich elementów strategii kontroli stosowanej przez określoną służbę lub w ramach danego programu.

Rada Ecofin podkreśliła (ust. 3), że „poprawę kontroli i gwarancję pewności należy zapewnić w oparciu o istniejące struktury kontrolne”. Jest to zgodne z oceną Komisji, z której wynika, że dotychczas w istotnym zakresie uzyskiwano potwierdzenia pewności oraz, że poprawa sposobu prezentacji zapewni skuteczniejsze przekazywanie Trybunałowi Obrachunkowemu i organowi

udzielającemu absolutorium dokumentów stanowiących podstawę uzyskania pewności.

Parlament Europejski zwrócił się o wyznaczenie osoby, która podpisywałaby roczne sprawozdanie podsumowujące. Zdaniem Komisji, przyjmując sprawozdanie podsumowujące, Komisja ponosi pełną polityczną odpowiedzialność za wykonanie budżetu wobec organu udzielającego absolutorium. Komisja stanowczo twierdzi, że zlikwidowanie odpowiedzialności zbiorowej poprzez wyznaczenie osoby odpowiedzialnej za podpisanie sprawozdania byłoby niewłaściwe. Jednocześnie postara się wyraźniej zaznaczyć polityczną odpowiedzialność Komisji w sprawozdaniu podsumowującym. Komisja zapewni lepszą prezentację istniejących strategii kontroli w zakresie poszczególnych obszarów działalności oraz lepiej podsumuje ich realizację w sprawozdaniach z działalności. Dzięki dokładniejszym wytycznym dotyczącym treści sporządzanych przez służby Komisji rocznych sprawozdań z działalności, które będą dokładnie określać, na jakiej podstawie dyrektor generalny uzyskał pewność co do skutecznego zarządzania ryzykiem błędu w zakresie legalności i prawidłowości podstawowych transakcji, sprawozdania te powinny stanowić pewniejszą podstawę dla wydawanego przez Trybunał Obrachunkowy poświadczenia wiarygodności.

Trybunał Obrachunkowy powinien opracować metodologię przygotowywania poświadczenia wiarygodności, tak aby było ono oparte na sporządzanych przez służby Komisji rocznych sprawozdaniach z działalności jak również na związanym z nimi sprawozdaniu podsumowującym Komisji oraz koncentrowało się na zarządzaniu ryzykiem błędu w zakresie legalności i prawidłowości podstawowych transakcji.

Działanie 4: zainicjowanie międzyinstytucjonalnych rozmów w sprawie dopuszczalnego ryzyka w zakresie podstawowych transakcji

Opinia w sprawie modelu jednolitej kontroli wprowadza pojęcie „dopuszczalnego ryzyka błędu”, które w harmonogramie działań zostało rozwinięte w definicji wystarczającej pewności w ramach zarządzania ryzykiem błędu w zakresie podstawowych transakcji. Parlament Europejski dokonał politycznej analizy tego zagadnienia w rezolucji dotyczącej udzielenia absolutorium za 2003 r., w której wezwał Radę do współpracy z Parlamentem i Komisją, aby dać pierwszeństwo i polityczny rozmach działaniom na rzecz stworzenia spójnych ram kontroli i audytu.

W związku z powyższym w ust. 17 konkluzji z posiedzenia Rady Ecofin, Rada uznała, że powinna osiągnąć porozumienie z Parlamentem Europejskim w sprawie dopuszczalnego ryzyka w zakresie podstawowych transakcji przy uwzględnieniu wieloletniego charakteru finansowania UE. Zdaniem Komisji porozumienie byłoby również korzystne dla Trybunału Obrachunkowego, gdyż precyzując oczekiwania organu udzielającego absolutorium oraz umożliwiając dostosowanie kosztów kontroli do planowanych korzyści, byłoby pomocne w procesie sporządzania poświadczenia wiarygodności.

W marcu 2006 r. Komisja rozpocznie rozmowy międzyinstytucjonalne w sprawie dopuszczalnego ryzyka w zakresie podstawowych transakcji. Na tej podstawie przed końcem 2006 r. Rada i Parlament Europejski powinny osiągnąć wstępne porozumienie dotyczące takiego ryzyka.

2.2. Oświadczenia jednostek zarządzających oraz poświadczenia audytu

Oświadczenia jednostek zarządzających zwiększają zakres ich odpowiedzialności i zachęcają podmioty zarządzające wspólnotowymi środkami do oceny i poprawy odpowiednich systemów kontroli. Wraz z poświadczeniami pewności wydanymi przez niezależnych audytorów stanowią część struktury zapewniającej Komisji i Trybunałowi Obrachunkowemu wymaganą pewność.

Działanie 5: promowanie oświadczeń jednostek zarządzających na poziomie operacyjnym oraz sprawozdań podsumowujących na poziomie krajowym

W komunikacie w sprawie harmonogramu działań Komisja nawiązała do wniosku przedstawionego przez Parlament Europejski w absolutorium za 2003 r., zgodnie z którym państwa członkowskie powinny przekazywać roczne oświadczenia ujawniające *ex-ante* oraz deklaracje pewności *ex-post* na najwyższym szczeblu politycznym.

Przeprowadzona przez służby Komisji ocena rozbieżności wykazała szereg obszarów, w których oświadczenia jednostek zarządzających mogłyby poprawić nadzór i kontrolę, w szczególności w przypadku zarządzania dzielonego, wspólnego oraz pośredniego zarządzania scentralizowanego.

Kwestia oświadczeń państw członkowskich spotkała się z pewnym sprzeciwem na posiedzeniu Rady Ecofin, na którym ustalono, że „stosowane obecnie oświadczenia na poziomie operacyjnym mogą stanowić ważne narzędzie uzyskania pewności” (ust. 12), przy czym zakwestionowano przydatność oświadczeń na szczeblu krajowym.

W związku z powyższym Komisja postara się zapewnić, aby stosowane obecnie oświadczenia oraz oświadczenia, które zostaną przewidziane w przyszłych przepisach, umożliwiały uzyskanie większej pewności co do efektywności odpowiednich struktur kontroli w ramach zarządzania dzielonego oraz pośredniego zarządzania scentralizowanego. Ponadto z uwagi na dużą liczbę instytucji pośredniczących, bardzo korzystne może być wyznaczenie jednego punktu kontaktowego (takiego jak organy koordynujące w sektorze rolnictwa), który mógłby promować jednolite stosowanie kontroli poprzez organizację szkoleń i formułowanie wytycznych oraz dokonywać na szczeblu krajowym syntezy oświadczeń sporządzanych przez jednostki zarządzające na poziomie operacyjnym, jak również podsumowywać działania podjęte w celu usunięcia wszelkich nieprawidłowości.

Państwa członkowskie powinny wyznaczyć krajowy organ koordynujący dla każdego obszaru działalności, który mógłby przekazywać wszystkim zainteresowanym stronom przegląd dostępnych potwierdzeń pewności w odniesieniu do wspólnotowych działań w zakresie zarządzania dzielonego i pośredniego w ich państwie członkowskim. Współpraca państw członkowskich jest konieczna w celu wprowadzenia niezbędnych przepisów oraz zapewnienia pomocy w ich wdrożeniu poprzez przyjęcie odpowiednich przepisów wykonawczych i wytycznych uwzględniających ustalenia dotyczące uzyskania pewności w odniesieniu do środków wspólnotowych w danym obszarze działalności.

Działanie 6: sprawdzenie przydatności oświadczeń jednostek zarządzających poza obszarem zarządzania dzielonego i pośredniego zarządzania scentralizowanego

W przypadku polityki zewnętrznej oraz – w mniejszym zakresie – polityki wewnętrznej oświadczenia jednostek zarządzających mogłyby odgrywać istotną rolę, podkreślając znaczenie skutecznej kontroli wewnętrznej, które opisano już w odniesieniu do zarządzania dzielonego.

W stosownych przypadkach Komisja zbada możliwość wprowadzenia oświadczeń jednostek zarządzających w zakresie zarządzania wspólnego i zdecentralizowanego.

Rada i Parlament Europejski powinny starannie sprawdzić przydatność struktur i procedur kontroli wewnętrznej zaproponowanych w nowych wnioskach legislacyjnych.

Działanie 7: promowanie najlepszych praktyk w celu poprawy stosunku kosztów audytu na poziomie projektu do wynikających z niego korzyści

W harmonogramie działań wskazano, w jaki sposób w określonych przypadkach audytor może przyczynić się do zwiększenia pewności w odniesieniu do podstawowych transakcji. Zarówno w ocenie rozbieżności jak i w opinii w sprawie modelu jednolitej kontroli stwierdzono, że ryzyko stronniczości istnieje w przypadku, gdy audytora wybiera beneficjent lub instytucja pośrednicząca lub gdy Komisja nie może bezpośrednio wykorzystać opinii audytora z uwagi na jej ograniczony zakres lub treść.

Eksperci rozważali możliwość stosowania uzgodnionych procedur, które w sposób wyraźny wymagałyby przejrzystej kontroli kluczowych kryteriów kwalifikacji oraz odpowiednio wyższego poziomu pewności po określonym koszcie.

Korzystając z dużego doświadczenia swoich służb w zakresie certyfikatów audytu Komisja przygotowuje wnioski w sprawie optymalizacji poziomu pewności gwarantowanego przez zewnętrzne organy odpowiedzialne za audyt na poziomie projektu.

Państwa Członkowskie powinny aktywnie promować możliwość wykorzystania wyników niezależnych audytów w łańcuchu kontroli oraz uwzględnić ten aspekt w wytycznych dotyczących kontroli środków UE.

Działanie 8: ułatwienie uzyskania dodatkowego potwierdzenia pewności od najwyższych organów kontroli

Zgodnie z propozycją przedstawioną w harmonogramie działań najwyższe organy kontroli (NOK) powinny „sprawować nadzór nad krajowymi ramami kontroli środków WE” oraz wydawać niezależne opinie na temat potencjalnych oświadczeń jednostek zarządzających.

Ocena rozbieżności ujawniła szereg obszarów w zakresie zarządzania dzielonego, w których najwyższe organy kontroli mogłyby zwiększyć poziom pewności, wydając opinię w sprawie zarządzania środkami UE lub w ramach audytu środków krajowych wykorzystywanych w celu współfinansowania projektów wspólnotowych.

Rada (ust. 14) przyjęła do wiadomości, że niektóre najwyższe organy kontroli chcą dokładniej ustalić, w jaki sposób mogłyby przyczynić się do wzmocnienia zintegrowanych ram kontroli środków unijnych bez uszczerbku dla swojej niezależności. Komitet kontaktowy szefów najwyższych organów kontroli UE w dalszym ciągu pracuje nad umacnianiem ram kontroli i zamierza kontynuować realizację tego zadania w 2006 r.⁵

Komisja – we współpracy z Trybunałem Obrachunkowym – zamierza zintensyfikować dialog z najwyższymi organami kontroli oraz ustalić, w jaki sposób można uzupełnić i zwiększyć uzyskaną pewność w oparciu o istniejące raporty najwyższych organów kontroli.

Państwa członkowskie powinny wezwać parlamenty krajowe i regionalne, aby zwróciły się do właściwych najwyższych organów kontroli o audyt i potwierdzenie pewności na swoim poziomie. Wnioski z tych raportów powinny zostać również udostępnione Komisji i Trybunałowi Obrachunkowemu.

2.3. Podejście oparte na jednolitej kontroli wymiana wyników oraz określenie priorytetów w zakresie kosztów i korzyści

Aby zminimalizować powielanie pracy i zmaksymalizować poziom kontroli, który można zapewnić przy określonym poziomie zasobów, wymiana dokładnie zdefiniowanych i udokumentowanych informacji dotyczących kontroli może umożliwić wykorzystanie kontroli na każdym szczeblu łańcucha kontroli. Formalna ocena kosztów i korzyści na każdym poziomie wykaże, czy w ramach istniejących mechanizmów kontroli zoptymalizowano pozostałe ryzyko błędu w zakresie podstawowych transakcji.

Działanie 9: stworzenie skutecznych narzędzi wymiany wyników audytu i kontroli oraz promowanie podejścia opartego na jednolitej kontroli

Zgodnie z założeniami jednolitej kontroli wymiana informacji uzyskanych w wyniku audytu ma kluczowe znaczenie, gdyż umożliwia lepsze ukierunkowanie działań w zakresie audytu i kontroli. Harmonogram działań przewiduje „koordynację programów pracy oraz dostępu poszczególnych organów kontrolnych do wyników pracy innych jednostek”. W ocenie rozbieżności wskazano zainteresowanie wymianą danych uzyskanych w wyniku audytu w różnych obszarach zarządzania – zarówno między poszczególnymi służbami Komisji, jak i między Komisją a państwami członkowskimi lub krajami trzecimi w ramach łańcucha kontroli. Rada Ecofin (ust. 6) zażądała dokładniejszego zdefiniowania „jednolitej kontroli w kontekście kontroli wewnętrznej”.

Komisja będzie usprawniać wymianę informacji i koordynację prac audytowych podejmowanych przez różne zainteresowane strony korzystając z istniejącego systemu rachunkowości i narzędzi monitorowania audytu.

Państwa członkowskie wzywa się do aktywnej współpracy z odpowiednimi służbami Komisji przy ustalaniu strategii audytu, określaniu wytycznych, planowaniu audytów i wymianie wyników oraz w zakresie podejmowanych na ich podstawie działań.

⁵

Zgodnie z ustaleniami przyjętymi na spotkaniu w Sztokholmie w dniach 5-6 grudnia 2005 r.

Działanie 10: wstępne oszacowanie i analiza kosztów kontroli

Wydana przez Trybunał opinia w sprawie modelu jednolitej kontroli oraz harmonogram działań podkreślają konieczność zapewnienia właściwej równowagi między kosztami kontroli a wynikającymi z nich korzyściami.

Ocena rozbieżności wykazała, że w większości służb Komisji należy osiągnąć znaczącą poprawę w zakresie szacunku kosztów.

Rada Ecofin (ust. 5) zwróciła się do Komisji o oszacowanie kosztów kontroli dla poszczególnych rodzajów wydatków.

W celu zapewnienia bardziej szczegółowej analizy kosztów kontroli, Komisja – stosując spójną metodologię – oszacuje koszt początkowy dla kluczowych obszarów działalności, a wyniki przedstawi na początku 2007 r.

Państwa członkowskie prosi się o przekazanie danych dotyczących kosztów kontroli wydatków w ramach zarządzania dzielonego i pośredniego zarządzania scentralizowanego we właściwym terminie oraz we wskazanej przez Komisję formie.

Działanie 11: uruchomienie projektów pilotażowych i ocena korzyści

W ustaleniach dotyczących stosunku kosztów do korzyści przedstawionych w harmonogramie działań oraz w konkluzjach Rady, jak również w ocenie rozbieżności wskazano trudności związane z określeniem i oszacowaniem korzyści wynikających z różnych aspektów kontroli wewnętrznej, m.in. związanych z reputacją, efektem odstraszającym oraz z rozpowszechnianiem najlepszych praktyk wśród beneficjentów.

Uwzględniając te trudności Komisja rozpocznie badania pilotażowe w obszarze polityki wewnętrznej (w tym w dziedzinie badań naukowych) w celu oszacowania korzyści związanych z daną strategią kontroli, mając na uwadze wprowadzenie podejścia uwzględniającego stosunek kosztów do korzyści w procesie zarządzania ryzykiem błędu w transakcjach podstawowych.

Rada i Parlament Europejski powinny uwzględnić wyniki wyżej określonych badań pilotażowych w rozważaniach dotyczących dopuszczalnego ryzyka w zakresie podstawowych transakcji.

2.4. Rozbieżności charakterystyczne dla danego sektora

Ze względu na różnorodny charakter polityki UE w poszczególnych dziedzinach, prawidłowo wdrożone zintegrowane ramy kontroli powinny umożliwiać elastyczne podejście. Na podstawie szczegółowej analizy przeprowadzonej w ramach oceny rozbieżności służby Komisji są teraz w stanie wdrożyć odpowiednie mechanizmy kontroli, zapewniając jednocześnie proporcjonalny poziom sprawozdawczości umożliwiający potwierdzenie ich skuteczności.

Działanie 12: zlikwidowanie rozbieżności stwierdzonych przez odpowiednie służby⁶

W harmonogramie działań Komisja zwróciła się do swoich służb⁷ o wskazanie rozbieżności i zaproponowanie planów działania w celu stworzenia pełnych ram kontroli, na podstawie których Trybunał uzyskalby wymaganą pewność. Sprawozdanie z oceny rozbieżności⁸ zostało omówione przez ekspertów z administracji państw członkowskich.

Ocena rozbieżności przeprowadzona przez poszczególne służby obejmuje szczegółowe porównanie zasad kontroli wskazanych przez Trybunał Obrachunkowy w opinii w sprawie modelu jednolitej kontroli oraz mechanizmów kontroli stosowanych obecnie lub przewidzianych w przepisach, które zostaną wprowadzone w latach 2007-2013. Ocena rozbieżności została zaktualizowana wskutek nieoficjalnych dwustronnych kontaktów z pracownikami Trybunału Obrachunkowego.

Każda ze służb Komisji podejmie, w ramach normalnego cyklu planowania i programowania strategicznego, działania mające na celu zlikwidowanie rozbieżności obejmujące przygotowanie rocznych planów zarządzania oraz sprawozdań z postępów w realizacji rocznych sprawozdań z działalności.

Państwa Członkowskie wzywa się do współpracy ze służbami Komisji przy realizacji działań. W przypadku gdy działania te wymagałyby zmiany przepisów, Rada i Parlament Europejski powinny rozważyć taką możliwość.

Działanie 13: analiza mechanizmów kontroli w ramach zarządzania dzielonego (w szczególności w przypadku funduszy strukturalnych) na szczeblu regionalnym oraz analiza wartości istniejących oświadczeń

Zgodnie z wnioskiem Rady Ecofin do końca 2006 r. Komisja sprawdzi poziom wdrożenia mechanizmów kontroli na poziomie sektorowym i regionalnym w przypadku funduszy strukturalnych, w tym w odniesieniu do kontroli wybranych prób, instytucji płatniczych oraz organów odpowiedzialnych za zakończenie wdrażania pomocy, jak również zweryfikuje wartość istniejących oświadczeń i deklaracji w oparciu o sprawozdanie roczne, które władze państw członkowskich zobowiązane są przekazać do dnia 30 czerwca 2006 r. zgodnie z art. 13 rozporządzenia (WE) nr 438/2001, oraz audyty przeprowadzone przez służby Komisji.

Państwa członkowskie powinny zapewnić przekazanie przez właściwe władze stosownych informacji w odniesieniu do funduszy strukturalnych zgodnie z art. 13 i proponowanym harmonogramem. Podczas corocznych spotkań dwustronnych z audytorami z państw członkowskich omówione zostanie, w jaki sposób państwa członkowskie mogą najskuteczniej zapewnić Komisji potwierdzenie pewności.

⁶ W ocenie rozbieżności uczestniczyły dyrekcje generalne, których koszty działalności przekraczały określony pułap wyrażony w EUR oraz które spełniały inne wymagane kryteria.

⁷ O przeprowadzenie tego rodzaju oceny rozbieżności zostały poproszone wyłącznie służby o najwyższym poziomie wydatków.

⁸ SEC(2005) 1152.

Działanie 14: zapewnienie dokładniejszych wytycznych dotyczących zarządzania ryzykiem błędu w przypadku funduszy strukturalnych

W harmonogramie działań wymieniono szereg usprawnień wymaganych w obszarze funduszy strukturalnych⁹, które pozwoliłoby lepiej zarządzać ryzykiem błędu w zakresie transakcji podstawowych zarówno w okresie bieżącym jak i w przyszłych okresach.

Rada (ust. 6 konkluzji z posiedzenia Rady Ecofin) żąda wyjaśnienia szeregu kwestii, z których większość została uwzględniona w ocenie rozbieżności. Właściwe służby uściśliły istniejące wytyczne, tak aby beneficjenci i pośrednicy przyjęli spójne podejście w celu redukcji błędów w zakresie podstawowych transakcji, wprowadzając bardziej systematyczne kontrole oraz prowadząc intensywne działania informacyjne skierowane do beneficjentów. Szczególną uwagę należy zwrócić na rolę i zadania instytucji płatniczych w procesie gwarantowania pewności w odniesieniu do funduszy strukturalnych.

W opracowaniu, wdrożeniu, przekazaniu i rozpowszechnianiu wytycznych dotyczących funduszy strukturalnych w obszarach, w których wytyczne te są najbardziej potrzebne, wymagana jest pomoc państw członkowskich.

Działanie 15: promowanie „paktów zaufania” w odniesieniu do funduszy strukturalnych

Zgodnie z harmonogramem działań „pakty zaufania” mogą przyczynić się do usprawnienia kontroli w okresie programowania.

W ocenie rozbieżności zauważono, że „pakty zaufania” zapewniają potwierdzenie pewności audytu w wymiarze rocznym, co odpowiada proponowanemu okresowi, w związku z czym są niezwykle interesującym mechanizmem umożliwiającym poprawę pewności w odniesieniu do bieżącego okresu programowania oraz umożliwiają aktywne przygotowanie do kolejnego okresu programowania.

Konkluzje Rady Ecofin (ust. 11) przyczyniły się do przyspieszenia realizacji tej inicjatywy oraz potwierdziły ostatnio uzyskane polityczne zobowiązanie pięciu państw członkowskich (Danii, Niemczech, Austrii, Portugalii i Zjednoczonego Królestwa) do podpisania tego rodzaju umów.

Państwa członkowskie powinny wprowadzić „pakty zaufania” w odniesieniu do funduszy strukturalnych w celu zapewnienia pewności za okres bieżący oraz

⁹ Kontrole podstawowe (sprawdzenie, czy usługi i wnioskowane wydatki zostały faktycznie zrealizowane) są albo wyczerpujące albo wystarczające, biorąc pod uwagę wiążące się z nimi koszty i korzyści.

Istnieje stosowna analiza ryzyka.

Oceniany i ujawniany jest wskaźnik błędów dla każdego programu.

Beneficjenci są właściwie informowani.

W przypadku poważnych nieprawidłowości stosuje się proporcjonalne lecz odstrasające sankcje.

Kontrole podstawowe są odpowiednio nadzorowane przez organ wykonawczy oraz przez instytucję zarządzającą.

W stosownych przypadkach podejmowane są właściwe działania korygujące.

Instytucja płatnicza dysponuje środkami i zasobami pozwalającymi na potwierdzenie pewności konieczne do poświadczenia kwot wnioskowanych od Komisji.

rozpoczęcia prac przygotowawczych dotyczących kolejnego okresu programowania. Państwa, które tego nie uczynią, powinny określić, w jaki sposób zapewnią porównywalną pewność za bieżący okres oraz jak przygotowują systemy kontroli do kolejnego okresu programowania.

Działanie 16: określenie wspólnych wytycznych dla poszczególnych obszarów polityki

Harmonogram działań wymaga podjęcia działań „w celu zmiany ustaleń dotyczących współpracy zgodnie z podejściem opartym na jednolitej kontroli oraz uzupełnienia istniejących wytycznych w sprawie wspólnych zasad i standardów dotyczących metod audytu, kluczowych mechanizmów kontroli oraz strategii kontroli na miejscu”.

Z oceny rozbieżności wynika, że w wielu obszarach polityki osiągnięto istotny postęp w wyniku dwustronnych rozmów dotyczących wskaźników błędu, odzyskiwania środków, podejścia stosowanego w ramach audytu (ryzyko i reprezentatywne próby) oraz kontroli na miejscu. Działania te będą kontynuowane w 2006 r.

Aby zapewnić przyjęcie spójnego i zgodnego z ramami kontroli wewnętrznej podejścia w odniesieniu do każdego obszaru polityki Komisja przygotowuje oficjalne wytyczne dla każdego obszaru polityki w 2006 i 2007 r.

Jest to zasadniczo wewnętrzny środek Komisji, lecz Rada, Parlament i Trybunał Obrachunkowy powinny skorzystać z postępów poczynionych w tym zakresie z uwagi na jaśniejsze i spójniejsze roczne sprawozdania z działalności poszczególnych służb.

3. WNIOSKI

Komisja i państwa członkowskie są wspólnie odpowiedzialne za zapewnienie uzyskania przez Trybunał Obrachunkowy dokumentacji audytowej potwierdzającej postępy w zakresie właściwego zarządzania ryzykiem błędu (uwzględniając przyjęty poziom tolerancji).

Poszczególne służby zlikwidują rozbieżności stwierdzone w przeprowadzonej przez nie ocenie rozbieżności. Ponieważ pozytywne opinie zostały wydane w odniesieniu do wydatków administracyjnych, pomocy przedakcesyjnej, Europejskiego Funduszu Rozwoju oraz części wydatków na rolnictwo objętej zintegrowanym systemem zarządzania i kontroli (IACS), w pierwszej kolejności należy zająć się kwestiami horyzontalnymi w zakresie różnych obszarów polityki wewnętrznej i funduszy strukturalnych.

Jako że Komisja dzieli odpowiedzialność za wykonanie około 80 % budżetu z państwami członkowskimi, oczekuje, aby w państwach tych istniały odpowiednie ramy kontroli i były one prawidłowo stosowane. Państwa członkowskie powinny zapewnić zarządzanie środkami pieniężnymi w imieniu Komisji ograniczające ryzyko nieprawidłowych wydatków do dopuszczalnego poziomu oraz powinny być w stanie wykazać to krajowym i wspólnotowym audytorom.

W związku z powyższym Komisja nalega na pomoc ze strony państw członkowskich, Rady oraz Parlamentu Europejskiego, zgodnie z wytycznymi

wskazanymi powyżej i w załączniku 1, tak aby zapewnić sukces działań w interesie Unii Europejskiej i jej obywateli.

ZALĄCZNIK 1

Summary of action plan and requested support from other Institutions

	<i>Simplification and common control principles</i>		
1	Simplification review of proposed 2007-13 legislation	<i>The Commission will keep under consideration the simplification of the regulatory framework during the negotiations on all the 2007-2013 legislation. Council and the European Parliament are considered to support such initiatives.</i>	June 2006
2	Integrate common internal control principles in the proposal for the revised Financial Regulation	<i>The Council and the European Parliament should use the opportunity of the consultation on the revised Financial Regulation to give their opinion on the need to insert a budgetary principle on effective and efficient internal control providing a common standard.</i>	February 2006
3	Establish and harmonise better the presentation of control strategies and evidence providing reasonable assurance	<i>The Court of Auditors should be able to develop its DAS-methodology so as to rely effectively on the Annual Activity Reports of the Commission services and the related synthesis report at Commission level, focussing on the management of the risk of error in the legality and regularity of the underlying transactions.</i>	End 2006
4	Initiate inter-institutional dialogue on risks to be tolerated in the underlying transactions	<i>The Commission will initiate an inter-institutional dialogue in March 2006 on the basic principles to be considered regarding the risks to be tolerated in the underlying transactions. On this basis, the Council and the European Parliament should reach an initial agreement regarding these risks by end 2006.</i>	December 2006
	<i>Management declarations and audit assurance</i>		
5	Promote operational level management declarations and synthesis reports at national level	<i>Member States should designate a national coordinating body per policy area which can for example provide all stakeholders with an overview of the assurance available in respect of Community actions under shared and indirect management in their Member State. The cooperation of Member States is necessary when</i>	End 2006

		<i>ensuring such a provision in forthcoming legislation, and steering its implementation via implementing rules and guidance, adapted to the arrangements for providing assurance on Community funds for the policy area.</i>	
6	Examine the utility of management declarations outside shared and indirect centralised management	<i>Council and the European Parliament should carefully examine the appropriateness of internal control structures and procedures proposed in the new legislative proposals.</i>	Permanent action
7	Promote best practices for increasing cost-benefit of audits at project level	<i>Member States should actively participate in enhancing the usability of independent audit results in the chain of control and integrate this aspect in its guidance for controlling EU-funds.</i>	2006 and later on permanent concern
8	Facilitate additional assurance from SAIs	<i>Member States should invite their national and regional Parliaments to ask their SAIs for audit and assurance on EU-funding at their level. The conclusions of these reports should also be made available to the Commission and the European Court of Auditors.</i>	End 2006
	Single audit approach: sharing of results and prioritising cost-benefit		
9	Construct effective tools for the sharing of audit and control results & promote the single audit approach	<i>Member States are called on to continue to cooperate actively with the relevant Commission services in fixing audit strategies, audit guidance, planning of audits and sharing of the results and their follow-up.</i>	2006 and later on permanent concern
10	Conduct an initial estimation and analysis in the costs of controls	<i>Member States are asked to deliver data on costs for the control of expenditure under shared and centralised indirect management in good time and in a comparable format to be defined by the Commission.</i>	By February 2007
11	Initiate pilot projects on evaluating benefits	<i>Council and the European Parliament are asked to integrate the results of these pilot studies in their reflections regarding the risks to be tolerated in the underlying transactions.</i>	From mid 2007 onwards

	<i>Sector-specific gaps</i>		
12	Address the gaps identified by participating services	<i>Member States are called upon to cooperate with the Commission services in the implementation of actions, and where the actions involve changes to legislation the Council and the European Parliament should be open to considering such amendments.</i>	Permanent action
13	Analyse the controls under Shared Management (in particular Structural Funds) at regional level and the value of existing statements	<i>Member States should ensure that the relevant information to be provided by the Authorities under Article 13 for Structural Funds, is delivered in accordance with the proposed time table. The issue of how Member States can provide assurance to the Commission in the most efficient and effective manner, will also be discussed during the bilateral annual meetings with the Member States' auditors.</i>	June 2006 End 2006
14	Provide greater guidance for structural funds on managing the risk of error	<i>Support is requested from Member States in developing and implementing the guidance for Structural Funds where it is most needed, and in its distribution and dissemination.</i>	End 2006 Dissemination: 2007
15	Promote the 'Contracts of Confidence' initiative for Structural Funds	<i>Member States should implement for Structural Funds the 'Contracts of Confidence' to provide assurance for the current period, and also to lay the groundwork for the next programming period. Those that do not should reflect on how to provide comparable assurance on the present period and how they will prepare their control systems for the next programming period.</i>	September 2006
16	Establish common guidelines per policy family	<i>As this is mainly an internal Commission measure, Council, European Parliament and Court of Auditors should benefit from the progress made in this domain through clearer and more coherent reporting in the Annual Activity Reports of the services.</i>	From 2006 onwards

ZAŁĄCZNIK 2

Projekt zestawienia zasad efektywnej i skutecznej kontroli wewnętrznej

- (1) Wykonanie budżetu zostanie zapewnione w drodze efektywnej i skutecznej kontroli wewnętrznej dostosowanej do danego sposobu zarządzania.
- (2) Dla celów związanych z wykonaniem budżetu kontrolę wewnętrzną definiuje się jako proces stosowany na wszystkich szczeblach łańcucha kontroli, który ma zapewnić racjonalną pewność w zakresie realizacji następujących celów:
 - (a) skuteczność i wykonalność działań;
 - (b) wiarygodność sprawozdawczości finansowej,
 - (c) ochrona aktywów i informacji, zapobieganie nadużyciom finansowym i nieprawidłowościom oraz ich wykrywanie,
 - (d) odpowiednie zarządzanie ryzykiem w zakresie legalności i prawidłowości podstawowych transakcji.
- (3) Skuteczna kontrola wewnętrzna oparta jest na najlepszych międzynarodowych praktykach i obejmuje następujące kluczowe elementy: podział obowiązków; odpowiednią wiedzę i umiejętności potrzebne w celu realizacji powierzonych zadań; właściwe zarządzanie ryzykiem i stosowne strategie kontroli; promowanie etyki zawodowej, unikanie konfliktów interesów; przekazywanie istotnych informacji i wytycznych; odpowiednią dokumentację audytową; integralność danych w systemach danych; monitorowanie wyników; procedury w przypadku stwierdzonych słabości systemu kontroli wewnętrznej oraz w przypadku wyjątków. Elementy te są przedmiotem okresowych ocen.
- (4) W przypadku wszystkich działań skuteczne mechanizmy kontroli wewnętrznej oparte są na następujących zasadach: adekwatności kontroli na poziomie beneficjenta; uzgodnionych strategiach zarządzania ryzykiem uzależniających koszty kontroli od poziomu ryzyka stanowiącego przedmiot zarządzania; wynikach kontroli dostępnych dla wszystkich uczestników łańcucha kontroli; jasnych i jednoznacznych przepisach i wytycznych; egzekwowaniu sankcji odstraszaających w jak najwcześniejszej fazie łańcucha kontroli oraz zapewnieniu rocznych potwierdzeń pewności ze strony jednostek zarządzających w celu uzyskania wystarczającej pewności co do legalności i prawidłowości podstawowych transakcji.