



PARLAMENT EUROPEJSKI

2009 - 2014

Dokument z posiedzenia

A7-0436/2013

4.12.2013

SPRAWOZDANIE

w sprawie powołania Nikolaosa Milionisa na członka Trybunału
Obrachunkowego
(C7-0310/2013 –2013/0808 (NLE))

Komisja Kontroli Budżetowej

Sprawozdawczynie: Inés Ayala Sender

SPIS TREŚCI

	Strona
PROJEKT DECYZJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO	3
ZAŁĄCZNIK 1: ŻYCIORYS NIKOLAOSA MILIONISA	4
ZAŁĄCZNIK 2: ODPOWIEDZI NIKOLAOSA MILIONISA NA PYTANIA ZAWARTE W KWESTIONARIUSZU.....	7
WYNIK GŁOSOWANIA KOŃCOWEGO W KOMISJI.....	18

PROJEKT DECYZJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

w sprawie powołania Nikolaosa Milionisa na członka Trybunału Obrachunkowego
(C7-0310/2013 – 2013/0808(NLE))

(Konsultacja)

Parlament Europejski,

- uwzględniając art. 286 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zgodnie z którym Rada skonsultowała się z Parlamentem (C7-0310/2013),
 - uwzględniając art.108 Regulaminu,
 - uwzględniając sprawozdanie Komisji Kontroli Budżetowej (A7-0436/2013),
- A. mając na uwadze, że Komisja Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego dokonała oceny kwalifikacji kandydata, zwłaszcza pod kątem wymogów określonych w art. 286 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej;
- B. mając na uwadze, że na posiedzeniu w dniu 7 listopada 2013 r. Komisja Kontroli Budżetowej przeprowadziła przesłuchanie kandydata zgłoszonego przez Radę na stanowisko członka Trybunału Obrachunkowego;
1. wydaje opinię pozytywną w sprawie propozycji Rady dotyczącej powołania Nikolaosa Milionisa na członka Trybunału Obrachunkowego;
 2. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej decyzji Radzie oraz do wiadomości Trybunałowi Obrachunkowemu, jak również innym instytucjom Unii Europejskiej i organom kontroli w państwach członkowskich.

ZAŁĄCZNIK 1: ŻYCIORYS NIKOLAOSA MILIONISA

Narodowość grecka
Data urodzenia 7 września 1959 r.
Miejsce urodzenia Arta, Grecja

Wykształcenie

1998 Uniwersytet w Atenach
Doktor prawa finansów publicznych
Tytuł rozprawy: Instytucjonalna rola greckiego Trybunału
Obrachunkowego

1994 Uniwersytet Paris VIII
Diplôme d'études approfondies (dyplom studiów podyplomowych)
z dziedziny finansów publicznych i rozliczalności

1993 Uniwersytet Paris I, Panthéon-Sorbonne
Diplôme d'études approfondies (dyplom studiów podyplomowych)
z dziedziny prawa publicznego

1987-1989 Krajowa Szkoła Administracji Publicznej

1981 Uniwersytet w Atenach
Licencjat z dziedziny prawa

Doświadczenie zawodowe

2004 – do dzisiaj Doradca (Conseiller-Maître) w greckim Trybunale Obrachunkowym

2011-2012 Dyrektor departamentu w greckim Trybunale Obrachunkowym

1997-2004 Asesor (Conseiller Référendaire) w greckim Trybunale
Obrachunkowym

1989-1997 Audytor (Auditeur) w greckim Trybunale Obrachunkowym

Doświadczenie akademickie

2010 – do dzisiaj Pracownik naukowy na wydziale prawa finansów publicznych,

Uniwersytet Nauk Politycznych Panteion, Ateny

- 2007-2010 Wykładowca przedmiotu „Kompetencje greckiego Trybunału Obrachunkowego” na Uniwersytecie w Atenach
- 1998-2012 Wykładowca europejskiego prawa finansowego oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w zakresie podstawowych wolności w greckiej Krajowej Szkole Sądownictwa
- 1997-1998 Wykładowca prawa finansów publicznych w Krajowej Szkole Administracji Publicznej

Inne szkolenia/doświadczenie

- 1994 Staż we francuskim Trybunale Obrachunkowym (Cour des Comptes)
- 1995-1996 Stanowisko attaché przy greckim członku Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Wydane książki

- (1) Court of Audit: Modern Trends and Evolution [Trybunał Obrachunkowy: współczesne trendy i ewolucja] (NOMIKI VIVLIOTHIKI 2012);
- (2) Elements of Fiscal and Financial European Law [Elementy europejskiego prawa podatkowego i finansowego] (SAKKOULAS 2008);
- (3) The Institutional Role of the Hellenic Court of Audit [Instytucjonalna rola greckiego Trybunału Obrachunkowego] (SAKKOULAS 2002, wydanie drugie 2006);
- (4) The European Court of Auditors [Europejski Trybunał Obrachunkowy] (SAKKOULAS 1999).

Prace, artykuły i publikacje

Autor licznych prac i artykułów w przeglądach prawniczych oraz publikacji w wydawnictwach zbiorowych, spośród których największy związek ze stanowiskiem, o które się ubiega, mają m.in.:

- (1) Towards a new financial governing of the State [W stronę nowego finansowego zarządzania państwem] (2012);
- (2) The European Court of Auditors [Europejski Trybunał Obrachunkowy] (art. 285–287 TFUE): publikacja w tomie poświęconym interpretacji poszczególnych artykułów TFUE

(2012);

(3) Relationship between judicial control and audit findings [Związek między kontrolą sądową a wynikami audytu] (komentarz do sprawy Ismeri Europa Srl przeciwko Trybunałowi Obrachunkowemu Wspólnot Europejskich) (2011);

(4) European integration and national financial sovereignty [Integracja europejska a narodowa suwerenność finansowa] (2007);

(5) Anti-corruption strategies within the competences of the European Union Supreme Audit Institutions [Strategie antykorupcyjne należące do kompetencji najwyższych organów kontroli Unii Europejskiej] (2006);

(6) Financial Audit of Local Public Authorities: The French Example [Kontrola finansowa lokalnych władz publicznych. Przykład Francji] (2006);

(7) Case law influence on Government Budget [Wpływ orzecznictwa na budżet sektora rządowego] (2005);

(8) The Public Finance Law Judge before the European Court of Human Rights [Sędzia prawa finansów publicznych przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka] (2003);

(9) Fraud intended to damage the interests of the European Union and the Court of Audit [Nadużycia finansowe naruszające interesy Unii Europejskiej a Trybunał Obrachunkowy] (1999);

(10) Judicial nature of the European Union Member-States Audit Institutions [Sądowniczy charakter organów kontroli w państwach członkowskich Unii Europejskiej] (1998);

(11) The European Court of Auditors and the formation of the ‘European Style of Audit’ [Europejski Trybunał Obrachunkowy a tworzenie „europejskiego stylu kontroli”] (1998);

(12) Critical approach of the notion of the ‘Public Accountable’ (Comptable Public) in the Greek and French Financial Law [Krytyczne spojrzenie na pojęcie „księgowego środków publicznych” (Comptable Public) w greckim i francuskim prawie finansowym] (1995);

(13) Control of public enterprises and the Court of Audit [Kontrola przedsiębiorstw publicznych a Trybunał Obrachunkowy] (1993).

Kandydat brał także aktywny udział w kongresach, kolokwiach i seminariach.

Inne zainteresowania/kompetencje

Malarstwo. Studiował z Giorgosem Rorrisem.

Autor dwóch książek o estetyce i literaturze, za które przyznano mu w 2009 r. nagrodę Panagiotisa Foteasa.

ZAŁĄCZNIK 2: ODPOWIEDZI NIKOLAOSA MILIONISA NA PYTANIA ZAWARTE W KWESTIONARIUSZU

Doświadczenie zawodowe

1. Proszę przedstawić najważniejsze aspekty Pana doświadczenia zawodowego w zakresie finansów publicznych, zarządzania oraz kontroli zarządzania.

Całe swoje życie zawodowe przepracowałem w greckim Trybunale Obrachunkowym, w którym na przestrzeni lat wypełniałem następujące zadania:

W sektorze finansów publicznych wypełniałem zadania właściwe dla każdego stanowiska, jakie zajmowałem od momentu nominowania mnie na stanowisko sędziego pierwszej instancji na początku mojej kariery do dnia dzisiejszego, kiedy to zajmuję stanowisko jednego z najwyższych rangą doradców w tym organie. Na różnych stanowiskach oraz w różnych działach Trybunału Obrachunkowego prowadziłem kontrole oraz kierowałem kontrolami w ministerstwach, w podmiotach prawa publicznego będących osobami prawnymi oraz w organach władzy samorządowej.

Ponadto przez kilka lat (2007–2011) pracowałem w dziale Trybunału Obrachunkowego, który prowadzi kontrole współfinansowanych przez Unię Europejską dotacji dla mojego kraju oraz oblicza koszty niekwalifikowalne (korekty budżetowe).

Następnie (w latach 2012–2013) przewodniczyłem, jako najwyższy rangą doradca, pracom działu Trybunału Obrachunkowego, który ma kompetencje do przeprowadzania kontroli sytuacji majątkowej urzędników i funkcjonariuszy państwowych (oświadczenia majątkowe); prace te obejmowały m.in. analizę sytuacji majątkowej byłych ministrów i dziennikarzy.

Przez kilka lat pełniłem obowiązki przewodniczącego sekcji Trybunału Obrachunkowego, która ma uprawnienia do kontroli projektów umów na usługi publiczne.

Brałem udział na miejscu w kontroli dotacji unijnych dla Muzeum Benaki (w Atenach) oraz dla Filharmonii Ateńskiej (1998 r.), przeprowadziłem kontrolę finansową wybranych kosztów w Państwowym Urzędzie ds. Leków (2003 r.), jak również kontrolę w Centrum Europejskim w Delfach (które jest osobą prawną prawa prywatnego) pod kątem dofinansowania tego podmiotu z funduszy krajowych i sporządziłem stosowne sprawozdanie dotyczące słabości jego systemu zarządzania (2012 r.).

Jako członek Trybunału Obrachunkowego przez blisko dziesięć lat (1997–2006) byłem przewodniczącym Komisji ds. Kontroli Filharmonii Ateńskiej.

Od roku 2012 należę do grupy zadaniowej (Task Force) ds. udzielenia przez Europejski Trybunał Obrachunkowy oraz krajowe organy kontroli Holandii, Belgii, Francji i Niemiec pomocy technicznej greckiemu Trybunałowi Obrachunkowemu w zakresie trwających kontroli budżetowych oraz kontroli wykonania zadań. W jej ramach zostałem wyznaczony na członka grupy roboczej greckiego Trybunału Obrachunkowego ds. przeprowadzenia

pilotażowych kontroli i sporządzenia sprawozdań z tych kontroli w gminach powiatu Attyka, w jednym z większych szpitali ateńskich oraz w Wyższej Technicznej Szkole Zawodowej w Atenach. Ponadto biorę udział w pracach grupy roboczej mającej na celu wypracowanie bliższych relacji pomiędzy greckim Trybunałem Obrachunkowym a parlamentem Grecji. W ramach tego samego zadania w lutym 2013 r. uczestniczyłem w programie poświęconym kontroli wykonania zadań w holenderskim Trybunale Obrachunkowym, a także wziąłem udział w posiedzeniu Komisji Kontroli Budżetowej parlamentu holenderskiego.

Pragnę zaznaczyć, że w okresie 1993–1994, kiedy przebywałem na urlopie szkoleniowym w Paryżu jako stażysta, uczęszczałem na konferencje i seminaria we francuskim Trybunale Obrachunkowym, jak również w Regionalnej Izbie Obrachunkowej w regionie Ile de France. Następnie w latach 1995–1996 miałem okazję pracować w Luksemburgu, gdzie pełniłem funkcję attaché greckiego członka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. To doświadczenie umożliwiło mi poznanie mechanizmów działania europejskiego systemu budżetowego, uświadomiło znaczenie nowych systemów kontrolnych, poznałem także znaczenie współpracy międzynarodowej.

Ponadto pragnę nadmienić, że od wielu lat wykładam europejskie prawo finansowe w Krajowej Szkole Sądownictwa, jak również na wielu wydziałach uniwersyteckich, a od roku 2010 jestem pracownikiem naukowym w dziedzinie prawa finansowego na Uniwersytecie Nauk Politycznych i Społecznych Panteion w Atenach.

2. Proszę wymienić trzy najważniejsze decyzje, w których podjęciu uczestniczył Pan w swojej pracy zawodowej.

Przede wszystkim chciałbym wspomnieć o tym, że brałem czynny udział w pracach związanych z tworzeniem i redagowaniem ustawy nr 3871/2010 zatytułowanej „Zarządzanie finansami i odpowiedzialność”, która całkowicie zmieniła dawny system rachunkowości publicznej i w której wprowadzono po raz pierwszy możliwość przeprowadzania kontroli należytego zarządzania finansami, wdrożono międzynarodowe standardy rachunkowości oraz system rozliczalności w zarządzaniu środkami publicznymi, co całkowicie przekształciło wcześniejszy system opracowywania i wykonywania budżetu krajowego Grecji. Ponadto uczestniczyłem w pracach komisji ustawodawczej ds. opracowania ustawy nr 4055/2012 zatytułowanej „Sprawiedliwy proces i właściwy czas jego trwania”, która nadała Trybunałowi Obrachunkowemu kompetencje do ukierunkowanych kontroli, kontroli wykonania zadań, kontroli systemów oraz wykonywania przez kontrolowany organ wcześniejszych zaleceń Trybunału Obrachunkowego.

Po drugie, zostałem wyznaczony na sprawozdawcę greckiego Trybunału Obrachunkowego na sesję plenarną, która dotyczyła wyrażenia zgody na wydanie dekretu prezydenckiego w sprawie ograniczenia prewencyjnych kontroli wydatków państwowych oraz wydatków osób prawnych prawa publicznego i organów władzy samorządowej, w odniesieniu do kwot przekraczających określony próg. Zgodnie z obowiązującą wówczas konstytucją wymagano prowadzenia prewencyjnych kontroli wszystkich bez wyjątku wydatków państwowych, a proponowane w rozporządzeniu ograniczenie kontroli prewencyjnych oznaczało konflikt z ustalonymi koncepcjami i praktykami.

Byłem również sprawozdawcą greckiego Trybunału Obrachunkowego na sesji plenarnej, na

której podjęto decyzję o ustaleniu kryteriów kontroli przychodów gmin.

Niezależność

3. Traktat stanowi, że członkowie Trybunału Obrachunkowego powinni być „w pełni niezależni” w wykonywaniu swych funkcji. Jak zamierza Pan stosować się do tego obowiązku podczas pełnienia przyszłych zadań?

Jako osoba pracująca w organie kontroli, którego członkowie mają również kompetencje sądowe, szczególnie poważnie podchodzę do wymagań w zakresie pełnej niezależności, jakie Traktat nakłada na członków Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, jest to bowiem wymóg, którego przestrzeganie ma służyć wspólnemu interesowi Unii Europejskiej.

Ponadto w krajach demokratycznych w obszarze publicznych organów kontroli, w szczególności trybunałów obrachunkowych lub urzędów audytorów generalnych, niezależność jest z zasady i w sposób funkcjonalny gwarantowana instytucjonalnie, w wielu przypadkach nawet konstytucyjnie. Ponieważ członkowie Trybunału Obrachunkowego są w pełni niezależni (art. 286 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej), według mnie ta instytucjonalna niezależność powinna wpływać nie tylko na ich pracę, lecz również na ich postawę społeczną.

W kontekście pełnej niezależności całkowicie nieuzasadnione byłoby, gdybym w czasie wykonywania swoich przyszłych obowiązków członka Trybunału Obrachunkowego zwracał się o poradę do kontrolowanych organów lub przyjmował od nich rady, wchodził z nimi w układy zależności albo przyjmował prezenty lub przysługi. Nie wystarczy, abym w stosunkach z kontrolowanym organem miał czyste sumienie – nie mogę również pozwolić, aby powstały jakiegokolwiek pozory, a tym bardziej aby zrodziły się podejrzenia co do mojej ewentualnej zależności.

Moja niezależność jako przyszłego członka Trybunału Obrachunkowego nie może dotyczyć jedynie moich relacji z kontrolowanym organem, lecz relacji ze wszystkimi, którzy chcieliby wykorzystać do celów politycznych wyniki prowadzonych przeze mnie działań kontrolnych. W efekcie nie mogę zwracać się o zalecenia do żadnego rządu (również rządu mojego kraju) lub innego podmiotu ani przyjmować takich zaleceń. Będę musiał ponadto wycofać się ze wszystkich działań, które są nie do pogodzenia z moimi obowiązkami.

Instytucjonalna pełna niezależność musi stać się moją cechą charakteru jako przyszłego członka Trybunału Obrachunkowego; powinienem przy tym pozostać rzeczowy i niezależny pod każdym względem.

4. Czy uzyskał Pan absolutorium z wykonywania swych poprzednich funkcji kierowniczych (jeżeli taka procedura miała zastosowanie)?

Ponieważ nie wykonywałem nigdy funkcji kierowniczych, nigdy nie istniała potrzeba udzielenia mi absolutorium w tej mierze.

5. Czy posiada Pan jakiegokolwiek udziały w podmiotach gospodarczych, jakiegokolwiek udziały finansowe lub inne zobowiązania, które mogłyby kolidować

z Pana przyszłymi obowiązkami? Czy jest Pan gotowy ujawnić wszystkie swoje udziały finansowe i inne zobowiązania prezesowi Trybunału i pozwolić na ich upublicznienie? Czy bierze Pan udział w jakimkolwiek toczącym się obecnie postępowaniu sądowym? Jeśli tak, proszę podać szczegóły.

Nie prowadzę żadnej działalności gospodarczej ani nie biorę udziału w żadnym przedsięwzięciu finansowym czy gospodarczym; nie pozostaję również w żadnych relacjach ani nie mam powiązań, które byłyby sprzeczne z moimi przyszłymi obowiązkami jako członka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

Jestem gotów ujawnić prezesowi Trybunału Obrachunkowego wszystkie moje udziały finansowe lub moje inne zobowiązania.

Nie biorę też udziału w żadnym toczącym się obecnie postępowaniu sądowym.

6. Czy po wyborze na członka Trybunału jest Pan gotowy ustąpić z aktualnie piastowanych stanowisk, na które został Pan wybrany, oraz zrezygnować z aktywnie pełnionych funkcji partyjnych?

Tak. Zaznaczam przy tym, że nie piastuję obecnie żadnych stanowisk obsadzanych w drodze wyborów ani nie pełnię aktywnie funkcji partyjnych.

7. Jak postąpiłby Pan w przypadkach wystąpienia poważnych nieprawidłowości, a nawet oszustwa lub korupcji z udziałem osób pochodzących z Pana kraju?

Konieczność ochrony budżetu wspólnotowego stanowi główny priorytet działalności organów europejskich, których zadaniem jest zagwarantowanie jak najlepszego wykorzystania funduszy podatników oraz przede wszystkim zabezpieczenie przed oszustwami i innymi niezgodnymi z prawem działaniami, które szkodzą interesom gospodarczym Unii Europejskiej. W każdym przypadku zaistnienia nieprawidłowości, oszustwa lub przekupstwa sprzecznych z interesami gospodarczymi Unii Europejskiej, czy to jeśli chodzi o uchylanie się od opłat lub płacenia podatków, które zasilają budżet europejski, czy też o defraudowanie dofinansowania wspólnotowego, cierpi europejski podatnik. Aby zwalczać zjawiska oszustwa i nadużyć, należy stosować zasadę zerowej tolerancji.

Jeśli podczas przeprowadzania kontroli, co będzie należeć do moich kompetencji jako przyszłego członka Trybunału Obrachunkowego, odkryję poważne naruszenie mających zastosowanie przepisów lub odkryję, że istnieje podejrzenie przestępstwa nadużycia, oszustwa lub przekupstwa – bez względu na narodowość zamieszanych w to osób, nawet jeśli byłyby to osoby pochodzące z mojego państwa członkowskiego – we wszystkich takich przypadkach będę niezwłocznie wnioskował o ujawnienie takich zdarzeń zgodnie z procedurami prawnymi i powiadomienie Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych w celu przeprowadzenia dochodzenia i nałożenia odpowiednich sankcji.

Wykonywanie obowiązków

8. Jakie powinny być główne cechy należytego zarządzania finansami w przypadku instytucji publicznych?

Współczesnym problemem instytucji publicznych nie są nielegalne wydatki, lecz wydatki, które z formalnego punktu widzenia są zgodne z prawem, jednak stanowią legalne marnotrawstwo środków publicznych, na przykład finansowanie programów, które nie mają szans na powodzenie, a które zostały przedstawione jako zgodne z prawem. Choć stosuje się przy tym praktyki zgodne z prawem, stanowi to jednak niewłaściwe wykorzystywanie środków publicznych.

Ponieważ głównym kryterium oceny nieprawidłowości w zarządzaniu finansami publicznymi przez instytucje publiczne jest nieuczciwość lub marnotrawstwo w zarządzaniu środkami publicznymi, najważniejszym kryterium oceny jakości zarządzania jest jego skuteczność. Środki publiczne są rodzajem ofiary składanej przez podatników i stanowią one wynik ingerencji władzy państwowej w majątek osób prywatnych, która w konsekwencji musi być uzasadniona interesem publicznym. Wydatki publiczne muszą być uzasadnione interesem publicznym. Takie cele nie mogą być jednak tylko deklarowane, muszą być też realizowane. Nie wystarczy bowiem tylko zapewnienie, że pieniądze publiczne są wydawane na cel publiczny; należy również wykazać wypracowane i adekwatne wyniki.

Należyte zarządzanie finansami instytucji publicznej jest wynikiem stosowania zasady proporcjonalności. Z jednej strony narzuca ona pewne wyrzeczenia natury ekonomicznej służące realizacji danego celu w ramach interesu publicznego, z drugiej zaś strony stosowane środki muszą być odpowiednie i umożliwiać jak najlepsze wykorzystanie środków.

Kontrola należytego zarządzania rozpoczyna się tam, gdzie kończą się dwa inne rodzaje kontroli: nie jest to kontrola rzetelności rachunków ani kontrola legalności czy prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń.

Zgodnie z prawem europejskim zasada należytego zarządzania finansami opiera się zarówno na prawodawstwie pierwotnym (art. 287 ust. 2 i art. 317 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej), jak i wtórnym (art. 30 ust. 2 rozporządzenia finansowego nr 966/2012). Tradycyjnie kontrola należytego zarządzania finansami dzieli się na trzy wtórne kategorie: kontrolę oszczędności, wydajności i skuteczności zarządzania publicznego. Znaczenie tych pojęć wyjaśniono wyraźnie we wspomnianym powyżej art. 30 ust. 2 rozporządzenia finansowego:

- a. Zgodnie z zasadą oszczędności zasoby wykorzystywane przez instytucję w celu wykonywania jej działalności powinny być udostępniane w odpowiednim czasie, we właściwej ilości i jakości oraz po najlepszej cenie.
- b. Zasada wydajności wiąże się z jak najkorzystniejszym stosunkiem wykorzystanych zasobów do osiągniętych wyników.
- c. Zasada skuteczności wiąże się z osiągnięciem wyznaczonych celów oraz zamierzonych rezultatów.

W moim mniemaniu, aby w instytucji publicznej mogła się rozwinąć kultura należytego zarządzania finansami w poszanowaniu wskazanych powyżej zasad, należy spełnić następujące warunki:

- a. ramy prawne, które kształtują daną instytucję, muszą być jasne, by pracujący w niej urzędnicy mogli sprawnie je stosować oraz by podlegające jej podmioty mogły je zrozumieć;
- b. należy jasno wyznaczyć cele, do których dąży instytucja, oraz precyzyjnie określić kompetencje jej funkcjonariuszy lub urzędników;
- c. należy opracować mechanizmy zapewniające swobodny przepływ informacji;
- d. muszą istnieć mechanizmy rozliczalności osób zarządzających środkami publicznymi w ramach władzy politycznej, jeśli chodzi o wykorzystanie tych środków;
- e. instytucja musi posiadać solidne systemy kontroli wewnętrznej zapewniające właściwe funkcjonowanie procedur z myślą o osiągnięciu celów instytucji.

9. Zgodnie z postanowieniami Traktatu Trybunał jest zobowiązany pomagać Parlamentowi w sprawowaniu funkcji kontrolnej w zakresie wykonania budżetu. Jak opisałby Pan swoje obowiązki związane z przedstawianiem sprawozdań Parlamentowi Europejskiemu, a w szczególności jego Komisji Kontroli Budżetowej?

Zgodnie z art. 287 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Europejski Trybunał Obrachunkowy pomaga Parlamentowi Europejskiemu w wypełnianiu funkcji kontrolnych w zakresie wykonania budżetu, a w szczególności w procedurze udzielenia Komisji absolutorium z wykonania budżetu. W ramach realizacji takiego wsparcia instytucjonalnego należy wypracować wysoki poziom współpracy między oboma instytucjami, a współpraca ta musi opierać się na wzajemnym zaufaniu i szacunku oraz jednoczesnym zachowaniu roli i wypełnianiu misji każdej z tych instytucji.

Co się tyczy mojego obowiązku przedkładania sprawozdań Parlamentowi Europejskiemu, w szczególności jego Komisji Kontroli Budżetowej, jako przyszły członek Trybunału Obrachunkowego będę osobiście dążył do tego, aby stworzyć i umacniać atmosferę wzajemnego i szczerego zaufania w bezpośrednich kontaktach z członkami Komisji Kontroli Budżetowej w ramach wypełniania obowiązku udzielania wsparcia Parlamentowi Europejskiemu przez Trybunał Obrachunkowy.

Ponadto na szczeblu instytucjonalnym dołożę wszelkich starań o wypracowanie i utrzymanie atmosfery współpracy między oboma instytucjami dzięki wzajemnej wymianie poglądów i pomysłów w czasie realizacji procedur określania rocznego programu kontroli Trybunału Obrachunkowego. Taka wymiana poglądów powinna mieć formę regularnych spotkań członków obydwu instytucji.

Aby poświadczenia wiarygodności i sprawozdania specjalne Trybunału Obrachunkowego były przydatne Parlamentowi Europejskiemu, w szczególności Komisji Kontroli Budżetowej, dołożę wszelkich starań podczas sporządzania sprawozdań, tak aby były one zrozumiałe, dokładne, wiarygodne i aby zawarte w nich uwagi były dobrze uzasadnione w odniesieniu do

materiałów, jakie zostały skontrolowane; będę wskazywać i wymieniać w sprawozdaniach niezgodne z prawem i z zasadami operacje finansowe, nadużycia, niewydolności systemowe i oceny kontroli wykonania zadań. W ramach pełnienia funkcji w każdym przypadku będę poważnie brał pod uwagę zastrzeżenia kontrolowanej instytucji po to, aby wyniki kontroli były jeszcze bardziej wiarygodne.

Jako przyszły członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dołożę wszelkich starań, aby przedstawić wyniki kontroli Trybunału Obrachunkowego Parlamentowi Europejskiemu i Komisji Kontroli Budżetowej w duchu konstruktywnego dialogu i lojalnej współpracy.

10. Co według Pana stanowi wartość dodaną kontroli wykonania zadań i w jaki sposób należałoby wdrożyć wyniki kontroli w zakresie zarządzania?

Kontrola wykonania zadań ma na celu ocenę jakości i wyników polityk publicznych przed ich wdrożeniem, w czasie wdrażania i po ich wdrożeniu. Ocena wykonania zadań musi być rzeczowa podczas całego okresu finansowania ze środków publicznych w celu określenia przychodów, stopnia realizacji, wyników i rezultatów, czyli zmian długoterminowych w społeczeństwie, które muszą choćby w części wynikać z działania Unii Europejskiej. Jak wspomniano, wykonanie zadań jest oceniane w oparciu o zasady należytego zarządzania finansami (oszczędność, wydajność, skuteczność). Kontrola wykonania zadań jest również koniecznym uzupełnieniem tradycyjnej kontroli finansowej i kontroli pod kątem legalności i prawidłowości. Stanowi niezbędne narzędzie kontroli, głównie budżetów programów, i służy zachowaniu zgodności z celami określonymi dla każdego programu, przestrzeganiu ustalonego wcześniej harmonogramu i zachowaniu zgodności z praktykami administracyjnymi, jak również zapewnieniu adekwatności środków i kwot, jakie zostały przydzielone na realizację danego programu. Cele, jakie stawia się w programach, muszą być konkretne, mierzalne, osiągalne, realne i terminowe (SMART) we wszystkich sektorach działalności objętych finansowaniem z budżetu.

I. Wartość dodana kontroli wykonania zadań, która sprawia, że kontrola ta stanowi konieczne i skuteczne narzędzie dostępne obecnie przy przeprowadzaniu kontroli, w mojej opinii wynika z tego, że:

a) kontrola wykonania zadań jest częścią strategicznego planowania programów, które mają zhierarchizowane, konkretne i mierzalne cele, oraz łączy w rozsądny sposób osiągalne cele ze środkami, które są wybierane do ich realizacji;

b) w podmiotach zarządzających umacnia się zobowiązanie do większej wydajności oraz skuteczności przy podejmowaniu i wykonywaniu decyzji administracyjnych i budżetowych, ograniczając w ten sposób powstawanie nieprzemyślanych wydatków;

c) tworzy ona obowiązek rozliczalności podmiotów odpowiedzialnych wobec właściwej instytucji politycznej.

W odniesieniu do kontroli wykonania zadań w procedurze audytu wewnętrznego jej wartość dodana leży w tym, że realizacja kolejnych etapów kontroli zależy od woli organów zarządzających kontrolowanego podmiotu, do którego należy inicjatywa przeprowadzenia kontroli, a ustalenia z tej kontroli są przekazywane rządowi tej instytucji.

Inaczej dzieje się w przypadku kontroli wykonania zadań w procedurze audytu zewnętrznego, w której wartość dodaną stanowi to, że kontrola jest przeprowadzana przez instytucję zewnętrzną, która jest niezależna od zarządu kontrolowanego podmiotu (oraz określa zakres i stosowaną metodykę kontroli), oraz to, że o postępach w kontroli informuje się nie tylko zarząd danego podmiotu, lecz także instytucję polityczną, przed którą zarząd jest odpowiedzialny, czyli Parlament.

II. Moc sprawcza wniosków z kontroli wykonania zadań musi być oceniana w kontekście wprowadzania ich do procedur zarządzania w sposób następujący:

a) poprzez przyjęcie przez instytucję kontrolowaną uwag i zaleceń zawartych w sprawozdaniach specjalnych z kontroli, w których wskazuje się problemy systemowe w skontrolowanym obszarze (np. niezrozumiałość lub złożoność stosowanego prawodawstwa, zaniedbania i niejasność wyznaczonych celów programu, nieuwzględnianie kryteriów SMART wyznaczaniu celów, brak właściwych celów pośrednich, jeśli chodzi o osiągnięcie wieloletnich celów pośrednich);

b) regularne monitorowanie i ocena przez podmiot kontrolujący działań podjętych w wyniku przeprowadzenia kontroli, przyjęcia przez instytucję kontrolowaną zaleceń i przedłożenia odpowiedniego sprawozdania instytucji politycznej.

Parlament Europejski jest informowany przez Komisję i państwa członkowskie o przebiegu realizacji pozostałych zaleceń i o osiągniętych przez nią postępach. Europejski Trybunał Obrachunkowy opracował Podręcznik kontroli wykonania zadań, który ma zastosowanie w kontrolach zarządzania finansami Komisji i w programach finansowanych z budżetu Unii Europejskiej. Równocześnie Europejski Trybunał Obrachunkowy kontroluje samoocenę Komisji w zakresie osiągania celów dotyczących wyników w planach rocznych zarządzania każdej dyrekcji generalnej Komisji.

Warto zaznaczyć, że obecnie, gdy przeżywamy głęboki kryzys gospodarczy i finansowy, kontrola wykonania zadań w moim odczuciu może stanowić szczególnie skuteczny środek prezentowania obywatelom europejskim wiarygodnej odpowiedzi na pytania związane z realizacją polityk publicznych Unii Europejskiej.

Parlament Europejski, prasa i opinia publiczna stanowią pewien system promocji środków mających na celu ulepszenie zarządzania finansami, który to proces wspierają informacje, argumenty i zalecenia zawarte w sprawozdaniach instytucji kontrolującej. Trybunał Obrachunkowy wywiera wpływ na ten proces, przekazując informacje. Zdolność przekonywania i wiarygodność – jako istota procedur demokratycznych – stanowią w mojej opinii podstawę wykorzystywania wniosków z kontroli wykonania zadań. Z tego względu wnioski ze sprawozdań z kontroli wykonania zadań muszą być zrozumiałe i użyteczne, tak aby mogły być normalnie wdrażane do procedury dialogu publicznego.

11. Jak można usprawnić współpracę pomiędzy Trybunałem Obrachunkowym, krajowymi organami kontroli a Parlamentem Europejskim (Komisją Kontroli Budżetowej) w zakresie kontroli budżetu UE?

I. Art. 287 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej stanowi, że kontrola w państwach członkowskich jest prowadzona we współpracy z krajowymi organami kontroli. Zatem kontrola realizowana przez Europejski Trybunał Obrachunkowy jest autonomiczna, wspierana jedynie przez przepisy Traktatu i nie ma możliwości wpływania na wolę krajowych organów kontroli w kwestii podjęcia współpracy z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym ani na brak takiej woli.

W mojej opinii należy zacieśnić współpracę między Europejskim Trybunałem Obrachunkowym a krajowymi organami kontroli. Między tymi instytucjami ustanowiono zinstytucjonalizowaną, dwutorową stałą komunikację za pośrednictwem:

- a) komitetu kontaktowego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego oraz prezesów krajowych organów kontroli, który zbiera się raz w roku i może wyznaczyć wspólne reguły kontroli,
- b) urzędników łącznikowych (liaison officers) krajowych organów kontroli, którzy pozostają w stałym kontakcie z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym, oraz
- c) udziału Trybunału w pracach INTOSAI i EUROSAI, skupiających krajowe organy kontroli i europejskie organy kontroli, a nie tylko państwa.

Taka współpraca staje się jeszcze bardziej istotna:

- a) gdy krajowy organ kontroli udziela Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu wsparcia w prowadzonej na miejscu kontroli wydatków środków wspólnotowych w państwach członkowskich;
- b) w wyniku przeprowadzenia wspólnej kontroli przez krajowe organy kontroli i Europejski Trybunał Obrachunkowy, która to w chwili obecnej jest na etapie pilotażowym;
- c) kiedy Europejski Trybunał Obrachunkowy wykorzystuje dane lub wyniki z kontroli, jaka została przeprowadzona przez krajowy organ kontroli, a dotyczy wspólnotowych wpływów i wydatków (w przyszłości procedura ta będzie wykonywana na wniosek ETO).

Współpraca instytucjonalna między Europejskim Trybunałem Obrachunkowym a krajowymi organami kontroli musi być zacieśniana, tak jak ma to miejsce w przypadku współpracy między Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej a sądami krajowymi.

W ramach zasady pomocniczości i w celu uniknięcia podwójnych kontroli można by proponować ulepszenie w postaci prowadzenia kontroli przez te same krajowe organy kontroli, co kontrola wsparcia unijnego kierowanego do państw członkowskich, w imieniu i na rzecz Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, oraz przedłożenia mu odpowiedniego sprawozdania. Oczywiście warunkiem koniecznym realizacji takiego wniosku jest dostosowanie i koordynacja przeprowadzanych kontroli, jak również istnienie i wdrażanie wspólnej metodyki kontroli. Można to osiągnąć przez szkolenie personelu krajowych organów kontroli w zakresie europejskich wymogów dotyczących zarządzania i kontroli, jak również przez bardziej aktywny udział w kontrolach prowadzonych obecnie przez Europejski Trybunał Obrachunkowy w państwach członkowskich. W konsekwencji taka współpraca

może być jeszcze bardziej konstruktywna, jeśli z jednej strony krajowe organy kontroli będą gromadzić informacje z przeprowadzonych przez siebie krajowych kontroli, a z drugiej strony poznają dobrze ustawodawstwo krajowe i praktykę zarządzania.

Inicjatywy takie jak wprowadzenie modelu ujednoczonych kontroli w celu skutecznego połączenia wyników kontroli zewnętrznej i audytu wewnętrznego [Single Audit (jednolita kontrola), opinia nr 2/2004 Trybunału Obrachunkowego], jak również praktyka określonych krajowych organów kontroli, które przeprowadzają z własnej inicjatywy kontrole wsparcia udzielanego z budżetu europejskiego oraz składają stosowne oświadczenie właściwym organom krajowym (opinia nr 6/2007 Trybunału Obrachunkowego), mogłyby stanowić przykład promowania coraz bardziej kluczowej współpracy Europejskiego Trybunału Obrachunkowego i krajowych organów kontroli. Należałoby również wykorzystać doświadczenie ze wspólnych kontroli prowadzonym wspólnie przez niektóre krajowe organy kontroli w określonych obszarach związanych z interesem wspólnotowym. Ostatnio (marzec 2013 r.) nawiązano bieżącą współpracę Europejskiego Trybunału Obrachunkowego i krajowych organów kontroli w strefie euro w ramach publicznego audytu zewnętrznego trwałego Europejskiego Mechanizmu Stabilności.

Wspólne kontrole można by również ożywić, a przez to zacieśnić i wspierać współpracę Europejskiego Trybunału Obrachunkowego z krajowymi organami kontroli. Dzięki lepszej koordynacji kontrolerów biorących udział w takich działaniach takie wspólne kontrole mogłyby stanowić okazję do wypracowania wspólnych korzyści poprzez wymianę informacji i doświadczenia.

Należy zaznaczyć, że ewentualne oparcie kontroli Trybunału Obrachunkowego na wnioskach z kontroli krajowych organów kontroli (co jest dozwolone również w międzynarodowych zasadach rewizji finansowej) wymaga zarówno przestrzegania Międzynarodowych Standardów Rewizji Finansowej, jak i zapewnienia poważnego podejścia krajowych organów kontroli do takiej współpracy. W każdym wypadku taka współpraca jest konieczna i nie może być bagatelizowana, gdyż należy zapewnić instytucjonalną równość Europejskiego Trybunału Obrachunkowego i krajowych organów kontroli.

II. Wiadomo, że Europejski Trybunał Obrachunkowy powstał z inicjatywy Parlamentu Europejskiego, w szczególności z inicjatywy Komisji Kontroli Budżetowej (pod przewodnictwem Heinricha Aigneta), która w roku 1973 wniosowała o stworzenie jednego europejskiego organu kontroli. Parlament Europejski widział w Europejskim Trybunale Obrachunkowym sprzymierzeńca w szeroko zakrojonej akcji kontrolowania Komisji i budżetu europejskiego.

Zasadniczo Parlament Europejski popiera wnioski Europejskiego Trybunału Obrachunkowego i zwraca się do innych instytucji europejskich o wykonywanie zaleceń zawartych w opiniach kontrolnych, zaś Europejski Trybunał Obrachunkowy odgrywa ważną rolę, wspierając Parlament Europejski w procedurze udzielania Komisji absolutorium z należytego wykonania budżetu europejskiego.

Z tego względu, jak również w celu uwiarygodnienia tego wsparcia, sprawozdania Europejskiego Trybunału Obrachunkowego muszą być zrozumiałe i dobrze uzasadnione. Podobnie uwagi i zalecenia, jakie Parlament Europejski formułuje w sprawozdaniu

dotyczącym udzielenia absolutorium Komisji, muszą zostać uwzględnione przez Europejski Trybunał Obrachunkowy podczas planowania jego kontroli.

Inne pytania

Czy wycofałby Pan swoją kandydaturę na członka Trybunału, gdyby opinia Parlamentu była nieprzychylna?

Tak. Kreatywny dialog i dobrze rokująca współpraca Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego wymagają bowiem, by jak najwięcej posłów do Parlamentu Europejskiego (w szczególności członków Komisji Kontroli Budżetowej) miało zaufanie do członków Trybunału Obrachunkowego, było przekonanych o ich niezależności i profesjonalizmie. Gdyby Parlament wątpił, czy posiadam te cechy, i wydał nieprzychylną opinię dotyczącą mianowania mnie na członka Trybunału Obrachunkowego, wycofałbym swoją kandydaturę.

WYNIK GŁOSOWANIA KOŃCOWEGO W KOMISJI

Data przyjęcia	2.12.2013
Wynik głosowania końcowego	+ : 14 - : 5 0 : 3
Posłowie obecni podczas głosowania końcowego	Marta Andreasen, Jean-Pierre Audy, Inés Ayala Sender, Zuzana Brzobohatá, Tamás Deutsch, Jens Geier, Gerben-Jan Gerbrandy, Ingeborg Gräßle, Monica Luisa Macovei, Jan Mulder, Eva Ortiz Vilella, Bart Staes, Georgios Stavrakakis, Michael Theurer
Zastępca(y) obecny(i) podczas głosowania końcowego	Chris Davies, Cornelis de Jong, Monika Hohlmeier, Karin Kadenbach, Ivailo Kalfin, Markus Pieper
Zastępca(y) (art. 187 ust. 2) obecny(i) podczas głosowania końcowego	Zita Gurmai, Janusz Władysław Zemke