KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 17.10.2005
KOM(2005) 506 wersja ostateczna

SPRAWOZDANIE PODMSUMOWUJĄCE KOMISJI

Odpowiedzi Państw Członkowskich na sprawozdanie roczne Trybunału Obrachunkowego za 2003 rok

SPIS TREŚCI

1. Wprowadzenie 3

2. Podsumowanie odpowiedzi Państw Członkowskich 3

2.1. Opinie Państw Członkowskich na temat wspólnotowych ram kontroli wewnętrznej (CICF) 3

2.2. Opinie Państw Członkowskich na temat dotyczących ich uwag szczególnych przedstawionych przez Trybunał Obrachunkowy 6

3. Błędy w poświadczeniu wiarygodności (DAS) 6

4. Wnioski 8

1. WPROWADZENIE

Niezwłocznie po przekazaniu przez Trybunał Obrachunkowy „Sprawozdania rocznego za rok obrachunkowy 2003”[1] w listopadzie 2004 r. Komisja poinformowała wszystkie Państwa Członkowskie o odnoszących się do nich uwagach przedstawionych w raporcie. Komisja zwróciła się również do Państw Członkowskich o udzielenie odpowiedzi na dwa ogólne pytania dotyczące opinii Trybunału Obrachunkowego nr 2/2004 w sprawie modelu jednolitej kontroli (oraz wniosku dotyczącego wspólnotowych ram kontroli wewnętrznej)[2] (zwanej dalej „opinią w sprawie CICF”).

Zgodnie z rozporządzeniem finansowym Komisja przekazuje podsumowanie odpowiedzi Państw Członkowskich do Trybunału Obrachunkowego, Rady i Parlamentu Europejskiego do dnia 15 lutego[3]. Termin ten nie został dotrzymany z uwagi na fakt, że niektóre odpowiedzi otrzymano późno oraz tłumaczenie odpowiedzi i samego sprawozdania wymagało czasu. Komisja przedstawiła jednak Radzie główne wnioski wynikające z odpowiedzi przed podjęciem przez Radę decyzji dotyczącej zalecenia dla Parlamentu Europejskiego w sprawie udzielenia absolutorium za rok 2003[4].

19 Państw Członkowskich udzieliło odpowiedzi na oba pytania ogólne oraz na odnoszące się do tych państw uwagi szczególne. Ponadto trzy Państwa Członkowskie udzieliły odpowiedzi tylko na uwagi.

Celem niniejszego sprawozdania jest podsumowanie odpowiedzi Państw Członkowskich. Część druga zawiera podsumowanie odpowiedzi na dwa pytania ogólne i uwagi Trybunału odnoszące się do Państw Członkowskich. Część trzecia dotyczy błędów w poświadczeniu wiarygodności (DAS), a w części czwartej przedstawiono wnioski.

2. PODSUMOWANIE ODPOWIEDZI PAŃSTW CZŁONKOWSKICH

2.1. Opinie Państw Członkowskich na temat wspólnotowych ram kontroli wewnętrznej (CICF)

W kwietniu 2004 r. Trybunał Obrachunkowy opublikował opinię w sprawie CICF określającą niektóre ogólne zasady dotyczące wspólnotowych ram kontroli wewnętrznej (patrz załącznik I). Trybunał nawiązał do wyżej wymienionej opinii w ogólnym wprowadzeniu do sprawozdania rocznego za rok obrachunkowy 2003[5]. Zdaniem Komisji opinia ta stanowi niezwykle ważny i cenny wkład w debatę nad możliwościami dalszego usprawnienia wspólnotowych ram kontroli wewnętrznej[6].

---

1 Patrz: Dz.U. C 293 z 30.11.2004.

2 Patrz: Dz.U. C 107 z 30.4.2004.

3 Patrz: art. 143 ust. 6 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich, rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. (Dz.U. L 248 z 16.9.2002).

4 List Siima Kallasa, wiceprzewodniczącego Komisji, do Jean-Claude’a Junckera, przewodniczącego Rady (ECOFIN), z dnia 15 lutego 2005 r.

5 Patrz pkt 0.5 w sprawozdaniu rocznym Trybunału Obrachunkowego za rok obrachunkowy 2003, Dz.U. C 293 z 30.11.2004.

6 Wspólnotowe ramy kontroli wewnętrznej definiuje się jako wszelkie działania brane pod uwagę przez Komisję w ramach zarządzania ryzykiem. Obejmują one m.in. wewnętrzne kontrole przeprowadzane w

Ponieważ Państwa Członkowskie wspólnie zarządzają około 80% unijnych środków, Komisja uznała, że działania podjęte po wydaniu opinii przez Trybunał powinny uwzględniać również wkład Państw Członkowskich. W związku z powyższym Komisja zwróciła się do Państw Członkowskich o udzielenie odpowiedzi na dwa pytania ogólne dotyczące kwestii, o których mowa w opinii Trybunału.

Pytanie 1

Opinia Trybunału Obrachunkowego nr 2/2004 w sprawie modelu jednolitej kontroli i zawiera także wniosek dotyczący wspólnotowych ram kontroli wewnętrznej. W obszarach objętych wspólnym zarządzaniem, Trybunał wnioskuje o określenie zakresu zadań i obowiązków poszczególnych jednostek, poczynając od jednostek odpowiedzialnych za bezpośrednie zarządzanie środkami (kontrole podstawowe) po Komisję (kontrola nadzorcza), poprzez Państwa Członkowskie, których funkcja kontrolna będzie zajmowała centralne miejsce w systemie. Założeniem proponowanego systemu jest zasada, że jednostki na każdym szczeblu kontroli mogą opierać się na wynikach innych organów kontroli i wykorzystywać te wyniki (tj. mieć do nich dostęp). Czy popierają Państwo taki model i czy opowiadają się Państwo za wprowadzeniem go w obszarach działalności, w których jeszcze nie jest stosowany? Jakie praktyczne działania mogą zostać podjęte w celu poprawy koordynacji kontroli (np. czy popierają Państwo zaproponowane przez Komisję „umowy zaufania" w obszarze funduszy strukturalnych)?

Odpowiedzi udzieliło 19 Państw Członkowskich. Żadne z nich nie odrzuciło idei wspólnotowych ram kontroli wewnętrznej, jednak wiele zgłosiło zastrzeżenia/uwagi:

- **Obowiązki** wszystkich zaangażowanych stron powinny być jasno określone. Komisja pozostaje odpowiedzialna za wykonanie budżetu zgodnie z art. 274 Traktatu.
- Kilka Państw Członkowskich podkreśliło fakt, że w pewnym zakresie **istnieją już ramy kontroli wewnętrznej**.
- **Wspólne standardy kontroli finansowej i audytu wewnętrznego** muszą obowiązywać na wszystkich szczeblach kontroli. Standardy te należy opracować w ramach ścisłej współpracy między Komisją a Państwami Członkowskimi w oparciu o obowiązujące międzynarodowe standardy. Wymienianym przez niektóre Państwa Członkowskie obszarem, w którym Komisja i Państwa Członkowskie prowadzą skuteczną współpracę w zakresie ujednolicenia procedur audytu i kontroli są zasoby własne.
- Należy odpowiednio zrównoważyć **koszty i zyski**. Wszelkie zmiany w zakresie wspólnotowych ram kontroli wewnętrznej powinny przyczyniać się do uproszczenia systemu nie zwiększając przy tym obciążeń administracyjnych. Jedno z Państw Członkowskich zaproponowało, aby koszty kontroli przeprowadzanych przez Państwa Członkowskie były finansowane z budżetu UE. Zdaniem innego państwa wsparcie w zakresie audytu i kontroli w ramach Funduszy Strukturalnych oraz Funduszu Spójności powinno w dalszym ciągu być finansowane ze środków przeznaczonych na pomoc techniczną. Jedno Państwo

---

Komisji, zadania realizowane samodzielnie przez Komisję, zadania powierzane zewnętrznym audytorom, jak również systemy wewnętrznej kontroli i/lub audytu w Państwach Członkowskich i/lub krajowych instytucji kontrolnych. W związku z powyższym wspólnotowe ramy kontroli wewnętrznej nie obejmują zewnętrznych audytów przeprowadzanych przez Trybunał Obrachunkowy.

Członkowskie zauważyło, że trudno jest dokładnie ustalić szacunkowe koszty kontroli z uwagi na szeroki zakres działań kontrolnych odnoszących się do danego rodzaju wydatków.

- Wiele Państw Członkowskich zaznaczyło konieczność wzięcia pod uwagę **różnic w zakresie kultury i praktyki administracyjnej w poszczególnych krajach.**
- Niektóre Państwa Członkowskie uznały, że konieczne jest ujednolicenie i scentralizowanie dokumentacji **sprawozdawczej**, podczas gdy inne są zdania, że sprawozdania organów krajowych nie mogą być uznawane za własność Unii. W paru przypadkach Państwa Członkowskie uznały, że bezpośredni dostęp do takich sprawozdań na innych szczeblach kontroli może spowodować komplikacje prawne.
- Niektóre Państwa Członkowskie zaznaczyły, że **nieprecyzyjne przepisy i brak wytycznych** prowadzą do nieprawidłowości.
- Wreszcie zdaniem niektórych Państw Członkowskich zmianę roli Państw Członkowskich w ramach kontroli wewnętrznej należy zrównoważyć przyjmując inne **podejście do audytów i kontroli przeprowadzanych przez Trybunał Obrachunkowy i Komisję**, np. poprzez ogólne ograniczenie kontroli w Państwach Członkowskich oraz skoncentrowaniu się na audytach systemów zamiast na realizacji kontroli na miejscu.

Pytanie 2

Do roku 2001 poświadczenia wiarygodności były przygotowywane przez Trybunał Obrachunkowy w oparciu o błędy stwierdzone w wybranej próbie płatności z rocznego budżetu UE. Trybunał stwierdził, że wykryty poziom nieprawidłowości dotyczących wspólnie zarządzanych środków był zbyt wysoki. Jednocześnie pewien poziom nieprawidłowości jest nieunikniony, bo zadaniem systemów kontroli nie jest wykrycie każdej nieprawidłowej płatności, ale zmniejszenie ryzyka dla budżetu UE poprzez:

- nakładanie sankcji odstraszających w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w 5% zweryfikowanych na miejscu wniosków złożonych w ramach systemu IACS w obszarze rolnictwa,

- odzyskiwanie kwot w późniejszych latach obrachunkowych, w przypadku gdy końcowy wniosek złożono w ramach dotacji lub jeśli audyt ex-post wykazał jakąkolwiek nieprawidłowość.

Obecnie wydawane przez Trybunał poświadczenia wiarygodności mają opierać się na ocenie systemów nadzoru i kontroli wprowadzonych w celu zarządzania ryzykiem pojawienia się nieprawidłowości w składanych wnioskach, a nie koncentrować się na poszczególnych błędach wykrytych w czasie audytu.

Jaki jest najlepszy sposób przekazywania przez Państwa Członkowskie dowodów na funkcjonowanie systemów nadzoru i kontroli utrzymujących ryzyko powstawania nieprawidłowości dotyczących środków UE w rozsądnych granicach?

Odpowiedzi udzieliło 19 Państw Członkowskich. Ich treść była zróżnicowana. Niektóre Państwa Członkowskie opisały stosowane przez nie ramy kontroli, podczas gdy inne przedstawiły ogólne uwagi dotyczące roli Państw Członkowskich.

Nieliczne natomiast zaproponowały możliwości zapewnienia przez Państwa Członkowskie na poziomie operacyjnym dowodów, że ryzyko nieprawidłowości

mieści się w rozsądnych granicach. Zgodnie z jedną z propozycji każde Państwo Członkowskie powinno powołać centralny organ koordynujący sprawujący skuteczny i stały nadzór. Inne proponowane rozwiązanie to wprowadzenie zasady, zgodnie z którą w każdym Państwie Członkowskim byłby tylko jeden organ kontroli. Zgodnie z trzecią propozycją każde Państwo Członkowskie powinno przedkładać Komisji roczne sprawozdanie oraz oświadczenie w oparciu o wzór wykorzystywany obecnie przez Komisję dla potrzeb wewnętrznych.

Wszyscy dyrektorzy generalni w Komisji muszą składać roczne sprawozdanie z działalności oraz co roku podpisują oświadczenie, że zarządzane przez daną Dyrekcję Generalną środki były wykorzystywane zgodnie z ich przeznaczeniem oraz zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami oraz że obowiązujące procedury kontroli zapewniają zgodność z prawem i prawidłowość podstawowych transakcji.

2.2. Opinie Państw Członkowskich na temat dotyczących ich uwag szczególnych przedstawionych przez Trybunał Obrachunkowy

22 Państwa Członkowskie udzieliły odpowiedzi na przedstawione przez Trybunał dotyczące je uwagi. Prawie wszystkie z nich ustosunkowały się do większości uwag, na które wymagana była odpowiedź. W ponad 25% przypadków Państwa Członkowskie nie zgodziły się z uwagami Trybunału i uznały, że kwestia ta wymaga jeszcze omówienia.

Brak zgodności między Trybunałem Obrachunkowym a Państwami Członkowskimi dotyczy różnych kwestii, najczęściej jednak a) kwalifikowalności kosztów, b) struktury kontroli (tzn. metod doboru próby, analizy ryzyka i ekstrapolacji) oraz c) prognozowanego wpływu na budżet biorąc pod uwagę, że korekty zostały wprowadzone lub zostaną wprowadzone przy okazji późniejszych płatności.

Wiele Państw Członkowskich zwróciło uwagę, że ich odpowiedzi nie zostały wzięte pod uwagę w sprawozdaniu rocznym Trybunału Obrachunkowego za 2003 rok. Dwa spośród nich uznały, że nie zostały należycie poinformowane o uwagach przed ich opublikowaniem w sprawozdaniu rocznym za 2003 rok.

Niektóre państwa wskazały na fakt, że uwagi zostały sformułowane przez Trybunał w oparciu o ustalenia dotyczące pojedynczych transakcji i niekoniecznie wskazują na powtarzające się nieprawidłowości odnoszące się np. do programu w ramach funduszy strukturalnych. Jedno państwo zaznaczyło, że obecna procedura uniemożliwia Państwom Członkowskim odniesienie korzyści z podjętych działań. Jego zdaniem Trybunał powinien przedstawić jakościową ocenę skontrolowanych przez siebie systemów, co miałoby większą wartość dla Państw Członkowskich.

Inne państwo zaproponowało, aby Trybunał przedstawił również krótkie zestawienie poszczególnych zaleceń odnoszących się do jasno określonych dalszych działań Komisji ze wskazaniem ich terminów. Podkreśliłoby to wieloletni charakter prac Komisji i stanowiłoby podstawę do opracowania kolejnych sprawozdań.

3. BŁĘDY W POŚWIADCZENIU WIARYGODNOŚCI (DAS)

Trybunał Obrachunkowy sporządza poświadczenie wiarygodności w oparciu o następujące cztery elementy:

- badanie sposobu funkcjonowania systemów nadzoru i kontroli stosowanych zarówno w instytucjach wspólnotowych, jak i w Państwach Członkowskich i krajach trzecich;
- weryfikację wybranych transakcji w ramach każdego większego obszaru poprzez kontrolę na wszystkich szczeblach aż po końcowego beneficjenta;
- analizę rocznych sprawozdań z działalności oraz oświadczeń Dyrektorów Generalnych, jak również procedur stosowanych przy ich opracowaniu; oraz
- w stosownych przypadkach w oparciu o kontrolę pracy innych audytorów niezależnych od wspólnotowych procedur zarządzania.

Trybunał Obrachunkowy znajduje błędy w wyniku kontroli próby transakcji (pkt. b) powyżej). Niektóre z nich przypisuje się samej Komisji, inne Państwom Członkowskim. Błędy klasyfikuje się jako merytoryczne lub formalne, przy czym błędy merytoryczne, w odróżnieniu od błędów formalnych, mają bezpośrednie skutki finansowe.

Około jedna trzecia błędów zidentyfikowanych przez Trybunał w 2003 r. została zaszeregowana do kategorii błędów merytorycznych. W przypadku prawie jednej trzeciej z tych błędów współczynnik błędu (tzn. udział błędnej kwoty w całkowitej kwocie będącej przedmiotem transakcji) wynosił poniżej 2%. Ponad dwie trzecie przypadków, w których współczynnik błędu przekraczał 2%, odnosiło się do obszarów objętych wspólnym zarządzaniem. Uzyskane odpowiedzi nie pozwalają na ogólne oszacowanie, ile błędów zostało przez Państwa Członkowskie zaakceptowanych, a ile zakwestionowanych. Komisja rozpatruje jednak wszystkie błędy wykryte przez Trybunał Obrachunkowy we współpracy z zainteresowanymi Państwami Członkowskimi. Jeżeli uwagi Trybunału znajdą potwierdzenie, zostaną dokonane niezbędne korekty i odzyskane wszelkie środki. Przeprowadzona przez Komisję w oparciu o dotychczasowe wyniki podjętych działań analiza błędów wskazuje, że około połowa błędów merytorycznych o wskaźniku przekraczającym 2% może zostać zaakceptowana. Drugą połowę błędów odrzucono lub niemożliwe jest ich przyjęcie/odrzucenie, ponieważ są w dalszym ciągu rozpatrywane.

W przypadku zdecydowanej większości zaakceptowanych błędów Komisja/Państwo Członkowskie zgadzają się z Trybunałem Obrachunkowym co do wielkości kwoty uznanej za kwotę błędu. Należy jednak zauważyć, że kwota błędu (wyrażona jako procent całkowitej kwoty transakcji) jest zwykle stosunkowo niska - w ponad 60% przypadków stanowi mniej niż 10% całkowitej kwoty transakcji.

4. WNIOSKI

Komisja otrzymała odpowiedzi Państw Członkowskich, które w wielu przypadkach są kompletne i wyczerpujące.

Działania podjęte w oparciu o sprawozdanie roczne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego mają istotne znaczenie, ponieważ w wielu przypadkach Państwa Członkowskie nie zgadzają się z uwagami przedstawionymi przez Trybunał. Procedura ta umożliwia zarówno Państwom Członkowskim jak i Komisji ogólny przegląd stanowiska Państw Członkowskich w sprawie tych uwag i błędów DAS. Z analizy błędów DAS wynika, że jedynie połowa błędów merytorycznych zidentyfikowanych przez Trybunał Obrachunkowy o wskaźniku błędu powyżej 2% może zostać na obecnym etapie zaakceptowana.

W wyniku działań zrealizowanych w odniesieniu do 2003 r. Komisja uzyskała również cenne informacje dotyczące wstępnych reakcji Państw Członkowskich na wydaną przez Trybunał Obrachunkowy opinię w sprawie CICF. Kwestia ta została poruszona w *Komunikacie w sprawie harmonogramu działań dotyczących zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej* (COM(2005) 252). Nowością były przytoczone wyżej dwa pytania ogólne. Z uwagi na pozytywne wyniki, Komisja może uwzględnić tego rodzaju pytania w ramach działań odnoszących się do roku 2004. Komisja oraz Trybunał Sprawiedliwości będą podejmować dalsze starania w celu ułatwienia Państwom Członkowskim identyfikacji błędów DAS oraz sformułowania dotyczących ich uwag. Komisja będzie również kontynuować działania mające na celu uwzględnienie odpowiedzi Państw Członkowskich w sprawozdaniu rocznym Trybunału Obrachunkowego oraz w procesie udzielania absolutorium, jednak musi przyznać, że nie jest to łatwe ze względu na czas realizacji procedury.

ZAŁĄCZNIK I

Ogólne zasady dotyczące wspólnotowych ram kontroli wewnętrznej przedstawione przez Trybunał Obrachunkowy w opinii nr 2/2004

Cele	• Wspólnotowe ramy kontroli wewnętrznej powinny określać zakres, cel, zaangażowane strony, a także precyzować co obejmują, w jakim celu, jakie są ograniczenia, w jakim zakresie i w jaki sposób. • Konieczne jest zapewnienie całościowych i terminowych działań naprawczych w przypadku wystąpienia błędów w zakresie transakcji i nieprawidłowości w systemach.
Warunki	• Unia Europejska powinna mieć pełne prawa dostępu do wyników wszystkich kontroli, tzn. wszelkie wyniki, dokumenty towarzyszące itp. muszą zostać udostępnione jednostkom na innych szczeblach kontroli. • Przepisy muszą być proste i jasne. • Kary i sankcje powinny obejmować wszystkie części budżetu.
Struktura	• Na poziomie Państw Członkowskich musi być jednostka odpowiedzialna za zapewnienie, że wszystkie działania kontrolne przeprowadzone na szczeblu lokalnym odpowiadają przyjętym standardom i spełniają wymagania w zakresie jakości. • Komisja powinna zapewnić, aby wszystkie jednostki na poszczególnych szczeblach kontroli w Państwach Członkowskich (lub ich odpowiedniki) działały w sposób skuteczny i zgodny z przyjętymi założeniami. • Do wniosków o zwrot kosztów należy dołączyć świadectwo audytu wydane przez niezależnego audytora zewnętrznego.
Wniosek	• Komisja powinna określić minimalne wymagania dotyczące systemów kontroli na wszystkich szczeblach. • Muszą obowiązywać wspólne standardy kontroli. • Wyniki muszą być dostępne we wspólnym formacie (ewentualnie w bazie danych, do której dostęp miałyby inne jednostki znajdujące się na różnych szczeblach kontroli). • Konieczne jest uwzględnienie ryzyka związanego z losowym doborem próby. • Beneficjenci powinni być dobrze poinformowani o ryzyku związanym z ewentualnym oszustwem.
Koszty i zyski	• Czy koszty ponoszone przez Państwa Członkowskie (lub organy Państw Członkowskich prowadzące kontrole) powinny być finansowane z budżetu UE? • Zyski należy określić w oparciu o szacunkowe ustalenia w zakresie niezgodności z prawem i nieprawidłowości. • Należy zrównoważyć koszty i zyski (dopuszczalne ryzyko błędu/nieprawidłowości). • Konieczne jest określenie dopuszczalnego poziomu ryzyka, np. poprzez zdefiniowanie dopuszczalnych współczynników błędu oraz intensywności kontroli.
Zadania i obowiązki	• Komisja powinna być odpowiedzialna za promowanie systemów kontroli wewnętrznej we współpracy z Państwami Członkowskimi, tzn. za określenie cech wspólnych systemu, monitorowanie kosztów i ocenę korzyści. • Parlament i Rada powinny zatwierdzić stosunek zysków do kosztów[7]. • Trybunał Obrachunkowy, jako zewnętrzny audytor, powinien być odpowiedzialny za audyt systemów kontroli wewnętrznej.

[7] Zatwierdzenie kosztów może być dorozumiane – akceptacja określonej części kontroli.