KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 30.5.2007
KOM(2007) 280 wersja ostateczna

SPRAWOZDANIA ROCZNE

DLA ORGANU UDZIELAJĄCEGO ABSOLUTORIUM

W SPRAWIE AUDYTÓW WEWNĘTRZNYCH PRZEPROWADZONYCH W 2006 R.

(przedstawiona przez Komisję)

{SEK(2007) 708}

SPIS TREŚCI

1. Wstęp 3
2. Środowisko pracy i plan audytu 3
2.1. Środowisko pracy 3
2.2. Zmiany w procesie audytu wewnętrznego 4
2.3. Wdrożenie planu audytów Służby Audytu Wewnętrznego 5
2.4. Przyjęcie zaleceń oraz opinie jednostek poddanych audytowi oraz stron zainteresowanych 8
3. Ustalenia 9
3.1. Kontrola jakości wszystkich działów audytu wewnętrznego 9
3.2. Ład administracyjny, planowanie i organizacja 9
3.3. Zarządzanie funduszami UE 11
3.4. Zarządzanie zasobami ludzkimi 12
3.5. System rachunkowości memoriałowej 12
3.6. Realizacja zaleceń pokontrolnych 13
4. Wnioski 14

1. WSTĘP

Niniejsze sprawozdanie ma celu przekazanie organowi udzielającemu absolutorium informacji o pracach wykonanych przez Służbę Audytu Wewnętrznego Komisji w 2006 r. zgodnie z art. 86 ust. 4 rozporządzenia finansowego. Jest ono oparte na sprawozdaniu Służby Audytu Wewnętrznego, o którym mowa w art. 86 ust. 3, dotyczącym najważniejszych ustaleń audytu oraz – zgodnie ze standardami zawodowymi – istotnych czynników ryzyka i kontroli oraz ładu administracyjnego. Niniejsze sprawozdanie jest oparte na pracach audytorskich i doradczych Służby Audytu Wewnętrznego w 2006 r. Wykorzystano w nim również wyniki prac działów audytu wewnętrznego dyrekcji generalnych, opierając się na sprawozdaniach dotyczących prac działów audytu wewnętrznego publikowanych dwa razy do roku przez Służbę Audytu Wewnętrznego. Z wyjątkiem danych dotyczących programu prac, sprawozdanie nie obejmuje prac audytorskich Służby Audytu Wewnętrznego wykonanych dla agencji wspólnotowych[1].

Odpowiedzi Komisji na ustalenia i wnioski audytora wewnętrznego zostały zawarte w sprawozdaniu podsumowującym dotyczącym rocznym sprawozdań z działalności dyrektorów generalnych. W sprawozdaniu podsumowującym, które zostało przyjęte w tym samym czasie, Komisja zajmuje stanowisko w kwestiach przekrojowych zgłoszonych przez audytora wewnętrznego, Europejski Trybunał Obrachunkowy oraz organ udzielający absolutorium lub wskazanych przez Komitet ds. Audytu i Dyrektora Generalnego ds. Budżetu w jego sprawozdaniu ogólnym. Oznacza to, że Komisja niekoniecznie podziela wszystkie uwagi i opinie wyrażone w tym sprawozdaniu. Takie różnice są jednak zwyczajnym elementem dialogu między instytucją i jej audytorem wewnętrznym.

2. ŚRODOWISKO PRACY I PLAN AUDYTU

2.1. Środowisko pracy

W styczniu 2006 r. przedstawiono plan działań związany z wprowadzeniem zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej wraz z 16 propozycjami szczegółowymi. Komisja zwiększyła swoją rozliczalność np. poprzez wprowadzenie indywidualnych oświadczeń o wiarygodności i zastrzeżeń wydawanych przez dyrektorów generalnych. Na tej podstawie Komisja także po raz pierwszy wykorzystała sprawozdanie podsumowujące, by przejąć wyraźną odpowiedzialność polityczną za zarządzanie.

Księgowy Komisji przedstawił Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu sprawozdanie finansowe za 2005 r. – pierwsze, które zostało sporządzone w pełni zgodnie z zasadą rachunkowości memoriałowej i międzynarodowymi standardami rachunkowości. Trybunał zauważył znaczące postępy. Osiągnięcie pełnej zgodności ze wszystkim standardami rachunkowości w całej Komisji jest procesem, który jeszcze potrwa pewien czas. Przeniesienie modułu „ABAC Aktywa" (*ABAC Assets*) do SAP oraz uwzględnienie modułu „ABAC Umowy" (*ABAC contracts*) w systemie rachunkowości memoriałowej jest nadal na wstępnym etapie analiz. Wśród głównych prac w toku wymienić należy stopniowe wdrażanie nowego systemu rachunkowości, również w odniesieniu do Europejskiego Funduszu Rozwoju, a także w agencjach, Europejskim Komitecie Ekonomiczno-Społecznym, Komitecie Regionów oraz przedstawicielstwach Komisji.

---

[1] W niektórych przypadkach jednak audyty w agencjach zaowocowały zaleceniami dotyczącymi Komisji i zostały uwzględnione w statystykach w sekcji 2.4.

Podpisanie sprawozdania finansowego przez księgowego, w tym także możliwość sprawdzenia otrzymanych informacji, są przewidziane w zmienionym rozporządzeniu finansowym[2], które weszło w życie 1 marca 2007 r.

Kontynuowano proces tworzenia agencji wykonawczych, w tym, w niektórych przypadkach, tworzenia funkcji audytu wewnętrznego; a gotowość jednej z tych agencji do przejęcia zadań związanych z realizacją programu od właściwej dyrekcji generalnej była przedmiotem audytu przeprowadzonego przez dział audytu wewnętrznego. Należy zwrócić szczególną uwagę na sprawne i dobrze zorganizowane przekazanie zadań agencjom wykonawczym przez dyrekcje generalne.

Komisja usprawniła zarządzanie ciągłością działalności i wydała komunikat ramowy o stanie przygotowań na wypadek ewentualnych zakłóceń mogących mieć wpływ na jej działalność, personel, budynki, informacje i inny majątek, tak by zapewnić ciągłość pracy Komisji w najszerszym możliwym zakresie.

W Komisji zorganizowano pierwszy dzień etyki w formie jednodniowego szkolenia, w czasie którego odbyły się cztery warsztaty, w których aktywnie uczestniczyli pracownicy prowadząc ożywione dyskusje. Celem szkolenia było podniesienie świadomości pracowników w kwestiach etycznych oraz zainicjowanie dyskusji na tematy związane z etyką i rzetelnością w poszczególnych dyrekcjach generalnych i służbach.

Osiągnięcia te są z pewnością zachęcające, przy czym należy pamiętać, że za wykonanie ok. 80 % budżetu UE odpowiedzialność ponosi Komisja wraz z państwami członkowskimi. Z tego też względu ogólne powodzenie działań mających na celu utworzenie zintegrowanych ram kontroli zależy w dużej mierze od zaangażowania państw członkowskich oraz ich umiejętności wdrożenia efektywnych i skutecznych systemów kontroli, które pozwolą na zmniejszenie ryzyka do zadowalającego poziomu, oraz od tego, czy przedstawią one oświadczenia o wiarygodności tych systemów.

2.2. Zmiany w procesie audytu wewnętrznego

W 2006 r. Służba Audytu Wewnętrznego przeprowadziła po raz pierwszy kontrolę jakości wszystkich 32 działów audytu wewnętrznego Komisji. Umożliwiło to koordynację strategicznego planowania audytów (w których uczestniczy większość działów audytu wewnętrznego) oraz weryfikację kart audytu (nad którą już rozpoczęto prace).

Współpraca Służby Audytu Wewnętrznego oraz działów audytu wewnętrznego uległa poprawie w 2006 r., m.in. poprzez prowadzenie nowych wspólnych audytów. Koordynacja planów audytów, wspólne szkolenia oraz współpraca w zakresie audytów dotyczących wdrażania systemu rachunkowości memoriałowej to przykłady działań prowadzonych wspólnie z Trybunałem Obrachunkowym.

Opracowano i wdrożono nowe wzory sprawozdań z audytów oraz sprawozdań uzupełniających, by ułatwić audytorom opracowywanie sprawozdań z audytów bardziej ukierunkowanych na konkretne zagadnienia.

Przeprowadzono prace przygotowawcze związane z uruchomieniem nowego, opartego na sieci Web i łatwiejszego w obsłudze dla użytkowników systemu zarządzania audytami, które przewidziane jest na pierwszy kwartał 2007 r.

---

[2] Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1995/2006 z dnia 13 grudnia 2006 r. zmieniające rozporządzenie (WE, Euratom) nr 1605/2002 w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 390 z 30.12.2006, str.1).

Mając na uwadze zgłoszone propozycje usprawnień, w 2007 r. podjęte zostaną bardziej intensywne działania w celu identyfikacji zagadnień istotnych dla ich wprowadzenia.

2.3. Wdrożenie planu audytów Służby Audytu Wewnętrznego

Plan audytów na 2006 r. Służby Audytu Wewnętrznego został zatwierdzony przez Komitet ds. Audytu Komisji w dniu 5 grudnia 2005 r. oraz dopracowany w ciągu roku. Aby nie powielać audytów przeprowadzanych przez Trybunał Obrachunkowy, większość audytów dotyczących wdrażania systemu rachunkowości memoriałowej, które miała przeprowadzić Służba Audytu Wewnętrznego w operacyjnych dyrekcjach generalnych, wraz z audytem na temat rozwoju obszarów wiejskich, została odwołana. W zamian uzgodniono nowe audytu uzupełniające, rozpoczęto prace nad strategicznym planem audytów na lata 2007-2009 oraz zwiększono środki na kontrole jakości prowadzone przez działy audytu wewnętrznego.

Program prac został zrealizowany w 88 %. W 2006 r. ukończono 69 sprawozdań Komisji (23 sprawozdania z audytu, 8 sprawozdań uzupełniających i 38 sprawozdań z kontroli) oraz 8 audytów agencji. Streszczenia audytów i kontroli Komisji znajdują się w załączniku.

Wykaz zakończonych audytów i kontroli Komisji:

Dyrekcja generalna / służba	**Audyt**	**Publikacja**
Kontrole, systemy administracyjne i inne systemy wsparcia		
32 działy audytu wewnętrznego	32 kontrole jakości działów audytu wewnętrznego i jedno sprawozdanie ogólne	12 października
DG ds. Personelu i Administracji	Zarządzanie zasobami ludzkimi I	7 kwietnia
DG ds. Personelu i Administracji	Zarządzanie zasobami ludzkimi II	27 października
DG. ds. Komunikacji Społecznej	Realizacja zaleceń pokontrolnych wydanych w następstwie szczegółowego audytu z 2003 r.	24 października
DIGIT	Funkcjonowanie Centrum Danych i bezpieczeństwo danych	8 grudnia
Urząd Doboru Kadr Wspólnot Europejskich	Proces doboru, którego zarządzaniem zajmuje się Urząd Doboru Kadr Wspólnot Europejskich	7 kwietnia
Urząd Publikacji	Realizacja zaleceń pokontrolnych wydanych w następstwie szczegółowego audytu z 2004 r.	18 grudnia
Biuro Administrowania i Rozliczania Należności Indywidualnych (PMO)	Zgodność z przepisami zarządzania finansowego, realizacja obiegów środków finansowych	8 grudnia
SCIC	Zarządzanie finansowe i zamówienia	22 września
Polityka wewnętrzna		
DG ds. Personelu i Administracji, DG. ds. Budżetu, Sekretariat Generalny, DG ds. Transportu i Energii, DG ds. Konkurencji, DG. ds. Gospodarczych i	Cykl planowania i programowania strategicznego i zarządzania kosztami działań (SPP / ABM)	27 listopada

Finansowych		
DG ds. Konkurencji	Efektywność i skuteczność cyklu planowania i programowania strategicznego i zarządzania kosztami działań (SPP/ABM)	20 lipca
DG. ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów	Efektywność i skuteczność cyklu planowania i programowania strategicznego i zarządzania kosztami działań (SPP/ABM)	7 kwietnia
DG ds. Transportu i Energii	Efektywność i skuteczność cyklu planowania i programowania strategicznego i zarządzania kosztami działań (SPP/ABM) – przydział środków	10 kwietnia
Sekretariat Generalny, DG. ds. Rynku Wewnętrznego i Usług, DG ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu, DG. ds. Środowiska, DG ds. Transportu i Energii	Sprawozdanie ogólne: Monitorowanie wdrażania przepisów prawa wspólnotowego	22 grudnia
DG ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu	Monitorowanie wdrażania przepisów prawa wspólnotowego:	5 grudnia
DG. ds. Rynku Wewnętrznego i Usług	Monitorowanie wdrażania przepisów prawa wspólnotowego:	7 listopada
DG ds. Transportu i Energii	Przegląd monitorowania wdrażania przepisów prawa wspólnotowego	14 grudnia
DG ds. Sprawiedliwości, Wolności i Bezpieczeństwa	Zarządzanie dużymi projektami w zakresie technologii informatycznych	8 czerwca
DG. ds. Rynku Wewnętrznego i Usług	Lokalne systemy informatyczne	10 listopada
DG. ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów	Zarządzanie infrastrukturą informatyczną	8 grudnia
DG ds. Podatków i Unii Celnej	Duże systemy informatyczne	24 stycznia
DG. ds. Komunikacji Społecznej	Zarządzanie umowami	11 października
EAC	Wdrażanie systemu ABAC	30 czerwca
DG ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu*	Zarządzanie finansowe siecią IRC	6 kwietnia
DG. ds. Środowiska	Realizacja zaleceń pokontrolnych wydanych w następstwie szczegółowego audytu	9 lutego
DG ds. Społeczeństwa Informacyjnego	Realizacja zaleceń pokontrolnych wydanych w następstwie szczegółowego audytu z 2004 r.	7 grudnia
Wspólne Centrum Badawcze	Okresowe sprawozdanie z audytu uzupełniającego	9 lutego
Badania i Rozwój Technologiczny	Kontrole ex post	21 grudnia
Środki strukturalne i wspólna polityka rolna		

DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans, DG ds. Rybołówstwa i Gospodarki Morskiej, DG ds. Polityki Regionalnej	Sprawozdanie ogólne – fundusze strukturalne (art. 38)	8 marca
DG ds. Polityki Regionalnej	EFRR	21 lutego
DG ds. Rybołówstwa i Gospodarki Morskiej	Realizacja zaleceń pokontrolnych wydanych w następstwie szczegółowego audytu z 2004 r.	18 grudnia
DG ds. Polityki Regionalnej	Korekty finansowe w Funduszu Spójności	22 listopada
Polityka zewnętrzna		
Biuro Współpracy EuropeAid	Okresowe sprawozdanie z audytu uzupełniającego	22 lutego
AIDCO, Biuro Pomocy Humanitarnej	Wdrażanie umowy ramowej z agencjami ONZ w powiązaniu z monitorowaniem Biura Pomocy Humanitarnej oraz zarządzania systemem sprawozdawczości - audyt 2005	28 lipca
DG ds. Rozszerzenia	Działania w zakresie kontroli ex post	20 grudnia
DG ds. Stosunków Zewnętrznych**	Działania w zakresie kontroli ex post	22 grudnia
DG ds. Stosunków Zewnętrznych	Nota uzupełniająca	31 października

* Wspólny audyt z DG ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu, ** Wspólny audyt z DG ds. Stosunków Zewnętrznych

2.4. Przyjęcie zaleceń oraz opinie jednostek poddanych audytowi oraz stron zainteresowanych

W 2006 r. wskaźnik przyjętych zaleceń wydanych w następstwie audytu przez jednostki poddane audytowi wyniósł 89,4 %; 7,9 % zaleceń zostało odrzuconych, a 2,7 % jest rozpatrywanych[3].

Audyty Komisji, bez kontroli jakości przeprowadzanych przez działy audytu wewnętrznego					
Zalecenia	**przyjęte**	**odrzucone**	**rozpatrywane***	**%**	**Ogółem**
strategiczne	11	1	0	2,9	**12**
Bardzo istotne	182	6	8	48,3	**196**
Istotne	162	25	3	46,8	**190**
Pożądane	8	0	0	2,0	**8**
%	89,4	7,9	2.7		
Ogółem	**363**	**32**	**11**		**406**

* rozpatrywane w kontek**ście decyzji Komisji**

Jeśli chodzi o kontrole jakości przeprowadzane przez działy audytu wewnętrznego, wydano 241 zaleceń, z których 228 zostało przyjętych, a 13 odrzuconych.

Informacje zwrotne od jednostek poddanych audytowi na temat zakresu i sposobu przeprowadzenia audytów dały średni wynik na poziomie 1,95 (w roku ubiegłym wyniósł on 1,82 w skali od 1 (wynika najwyższy) do 4 (wynik najniższy). Wyniki nowego sondażu wśród stron zainteresowanych wskazują, że 75 % respondentów uważa, że strategia Służby Audytu Wewnętrznego jest czytelna (w roku ubiegłym podobną opinię wyraziło 79 % respondentów), 86 % uważa, że audyty zostały przeprowadzone w sposób uczciwy, obiektywny i sprawiedliwy (spadek z poziomu 93 %), a 61 % (poprzednio 63 %) jest zdania, że zalecenia Służby Audytu Wewnętrznego można szybko zastosować. Ogólnie, 80 % respondentów (wzrost z poziomu 71 %) było zdania, że główne zadanie Służby Audytu Wewnętrznego jest zrozumiałe.

[3] Wyłącznie audyty Komisji, bez kontroli jakości przeprowadzanych przez działy audytu wewnętrznego.

3. USTALENIA

3.1. Kontrola jakości wszystkich działów audytu wewnętrznego

Kontrola jakości działów audytu wewnętrznego polegała na sporządzeniu przez Służbę Audytu Wewnętrznego sprawozdań zatwierdzających 32 oceny indywidualne przygotowane przez działy audytu wewnętrznego oraz sporządzeniu na tej podstawie sprawozdania ogólnego. Kontrolę przeprowadzono w celu stwierdzenia, czy działy audytu wewnętrznego przestrzegają Standardów profesjonalnej praktyki audytu wewnętrznego oraz Kodeksu etyki Instytutu Audytorów Wewnętrznych. W wyniku kontroli ustalono, że jedenaście spośród 32 działów audytu wewnętrznego zasadniczo przestrzega Standardów atrybutów i Standardów działania, a 17 przestrzega ich częściowo. Ponadto ustalono, że 30 działów przestrzega Kodeksu etyki. Dane te wskazują wyraźnie, że należy kontynuować działania w celu podniesienia poziomu profesjonalizmu i zgodności ze standardami audytu.

Przegląd zaowocował dyskusją i refleksją nad rolą i organizacją audytu wewnętrznego w Komisji. Zważywszy, że w działach audytu wewnętrznego pracuje 120 audytorów, podczas gdy w Służbie Audytu Wewnętrznego ok. 60, istnieje oczywista potrzeba wspólnego zdefiniowania środowiska audytu, oceny ryzyka oraz koordynacji planowania audytów. Bez względu na ewentualne przyszłe decyzje Komisji, przedmiotem analizy są obecnie pewne propozycje Służby Audytu Wewnętrznego związane z niezależnością działów audytu wewnętrznego oraz ewentualnym umożliwieniem kierownikowi działu audytu wewnętrznego zwrócenia się do osób spoza dyrekcji generalnej. Komitet ds. Audytu dokona przeglądu wdrożenia propozycji Służby Audytu Wewnętrznego w lipcu 2007 r.

3.2. Ład administracyjny, planowanie i organizacja

Monitorowanie wdrażania przepisów prawa wspólnotowego:

Terminowe i prawidłowe wdrażanie przepisów prawa wspólnotowego jest przede wszystkim obowiązkiem państw członkowskich, natomiast Komisja, jako „strażniczka Traktatu" sprawuje nadzór nad tym procesem. Dla usprawnienia nadzoru nad wdrażaniem przepisów prawa wspólnotowego, Służba Audytu Wewnętrznego zaproponowała plan wdrożenia dyrektyw WE oparty na analizie ryzyka, bardziej systematyczną weryfikację niewdrożonych środków na szczeblu państw członkowskich, kryteria określania priorytetów w przypadku skarg i naruszeń przepisów prawa oraz maksymalne terminy rozpatrywania najważniejszych spraw. Trwają prace nad komunikatem Komisji w sprawie nadzoru nad wdrażaniem prawa wspólnotowego, który ma zostać przyjęty przed końcem 2007 r.

Wdrożenie procesu SPP/ABM

Wprawdzie uznano, że dyrekcje generalne poddane audytowi formalnie przestrzegają zasad Komisji dotyczących SPP/ABM oraz odpowiednich Standardów kontroli wewnętrznej Komisji, niemniej jednak Służba Audytu Wewnętrznego jest zdania, że konieczne jest dalsze podnoszenie efektywności i skuteczności cyklu SPP/ABM, tak by dyrekcje generalne mogły przejść z etapu jego formalnego przestrzegania do etapu rzeczywistej odpowiedzialności za ten proces oraz wykorzystać płynące z tego korzyści na potrzeby zarządzania wewnętrznego. Niektóre zalecenia Służby Audytu Wewnętrznego zostały już wdrożone, wśród nich np. konieczność wprowadzenia wieloletniego planowania strategicznego oraz uwzględniania zasadniczej działalności, a nie koncentrowania się wyłącznie na nowych inicjatywach określonych w rocznej strategii politycznej. Służba Audytu Wewnętrznego zaleciła także screening. W odpowiedzi na wniosek Parlamentu Europejskiego Komisja przygotowała ocenę zapotrzebowania na personel w perspektywie średnioterminowej, a także szczegółowe sprawozdanie dotyczące personelu wsparcia oraz personelu odpowiedzialnego za

koordynację. Osiągnięto także postępy w zakresie uwzględniania zagadnienia zarządzania ryzykiem w procesie kształtowania polityki. Inne zalecenia, takie jak opracowanie strategii w celu zapewnienia wsparcia informatycznego cyklu SPP/ABM oraz wprowadzenie pełnego nadzoru nad przydziałami zasobów ludzkim nie zostały uwzględnione.

Zarządzanie infrastrukturą informatyczną/systemy informatyczne

Służba Audytu Wewnętrznego przeprowadziła audyt Centrum Danych Komisji oraz systemów zarządzania infrastrukturą informatyczną w czterech operacyjnych dyrekcjach generalnych. Analizę ryzyka potwierdza pięć (z ogółem dwunastu) wydanych następnie zaleceń strategicznych.

Dwa zalecenia strategiczne były związane z bezpieczeństwem fizycznym w budynkach JMO i BECH w Luksemburgu. Inne ważne zalecenie dotyczyło opracowania obszernego planu odzyskiwania danych w przypadku awarii, który obejmowałby wszystkie kluczowe systemy informatyczne utrzymywane przez Centrum Danych. Wiąże się to z tym, że dyrekcje generalne mogą nie być w wystarczającym stopniu przygotowane do zapewnienia ciągłości swojej działalności, gdyby nie miały dostępu do rzetelnych informacji o swoich kluczowych systemach.

Niekorzystny wpływ na postęp prac nad systemem informacyjnym Schengen (SIS II) miało niewłaściwe zarządzanie projektem, w szczególności nieodpowiedni nadzór nad pracami prowadzonymi przez wykonawców wynikający z niewystarczającej ilości wyspecjalizowanego personelu oraz nienajlepsze wykorzystanie dostępnego personelu, w związku z czym Komisja musiała w dużym stopniu polegać na jakości, jaką zapewnia wykonawca i jego rzetelności.

Należy także podjąć działania dla zapewnienia pełnego przestrzegania przez wszystkie dyrekcje generalne rozporządzenia (WE) nr 45/2001 o ochronie danych osobowych, a także stworzenia osobie odpowiedzialnej na miejscu za ochronę danych możliwości niezależnego działania i przeprowadzenia odpowiednich kontroli.

Trzy działy audytu wewnętrznego przeprowadziły również audyty związane z infrastrukturą informatyczną. Wśród kwestii wskazanych na szczeblu lokalnym wymienić należy zapotrzebowanie na szczegółowe planowanie w zakresie aplikacji IT, określenie roli właścicieli projektów oraz konieczność dysponowania pełnym inwentarzem lokalnego sprzętu IT.

3.3. Zarządzanie funduszami UE

Fundusze strukturalne

Audyt przeprowadzono w celu stwierdzenia, czy Komisja wdrożyła system pozwalający sprawdzić, czy systemy kontroli opisane przez państwa członkowskie spełniają wymagane standardy, ocenić środki kontroli na szczeblu dyrekcji generalnych, w tym także współpracę z państwami członkowskimi, a także ocenić kontrole ex post przeprowadzane przez dyrekcje generalne zaangażowane w projekty współfinansowane z funduszy strukturalnych. Służba Audytu Wewnętrznego zaleciła bardziej szczegółowe określenie wymogów sprawozdawczych dla urzędników zatwierdzających w ramach subdelegacji. Dyrekcje generalne zaangażowane w projekty współfinansowane z funduszy strukturalnych powinny opracować wspólną strategię audytu w oparciu o podjęte już prace w zakresie koordynacji. Poprawa koordynacji działań Komisji i państw członkowskich, m.in. poprzez zawieranie „umów zaufania", przestrzeganie w większym stopniu minimalnych standardów audytu oraz wydawanie jasno i precyzyjne sformułowanych opinii audytorskich lub odmowy wyrażenia opinii, miałaby korzystny wpływ na proces zapewnienia wiarygodności. Główne wyniki audytów powinny być wyraźnie przedstawiane w rocznych sprawozdaniach z działalności dyrekcji generalnych dla zapewnienia pełniejszego obrazu poziomu wiarygodności i jej rodzaju w odniesieniu do systemów zarządzania i kontroli wdrożonych przez państwa członkowskie.

Służba Audytu Wewnętrznego jest zdania, że procedura korekt finansowych powinna zostać znaczącą usprawniona i skrócona w przypadku Funduszu Spójności. Dla uniknięcia ryzyka naruszenia przepisów rozporządzenia finansowego oraz innych zasad konieczne jest wyjaśnienie sposobu interpretacji zasady „redukcji netto" oraz stosowania kryterium „korekty zryczałtowanej". Należy poprawić sprawozdawczość finansową, w szczególności w odniesieniu do prognoz dochodów.

Ramowa umowa finansowo-administracyjna z ONZ (FAFA)

Celem audytu była ocena zgodności z ramową umową administracyjno-finansową oraz możliwości uzyskania pewności co do sposobu wykorzystania środków UE. Służba Audytu Wewnętrznego stwierdziła, że istnieje ryzyko, że środki UE mogły nie zostać wykorzystane w przewidzianym celu, zwłaszcza z uwagi na to, koszty pośrednie nie są wykazywane w przejrzysty sposób. Audyt potwierdził przydatność ramowej umowy administracyjno-finansowej, która zapewnia tak bardzo potrzebne ramy odniesienia dla współpracy różnych partnerów, zarówno ze strony WE, jak i ONZ. Komitet ds. Audytu zwrócił się do Służby Audytu Wewnętrznego o dokonanie oceny istotności pozostałego ryzyka w szczególności w odniesieniu do kosztów pośrednich, w związku z ogólnymi środkami kontroli środków WE/ONZ w ramach ramowej umowy administracyjno-finansowej oraz systemu kontroli finansowej ONZ.

Kontrole ex post działań w zakresie badań naukowych

Celem przeprowadzonych audytów była ocena zgodności, efektywności i skuteczności kontroli ex post w odniesieniu do działań w zakresie badań naukowych, które są istotne dla wydania poświadczenia wiarygodności. W ostatnim sprawozdaniu rocznym Trybunał Obrachunkowy stwierdził, że działania w zakresie kontroli ex post były niezadowalające i że konieczna jest koordynacja takich kontroli oraz ich planowanie w oparciu o analizę ryzyka. Służba Audytu Wewnętrznego zaleciła bardziej dokładne zdefiniowanie celów kontroli ex post oraz strategii, która stanowi ich podstawę, a także lepsze dokumentowanie ich wyników w rocznych sprawozdaniach z działalności dyrekcji generalnych. Należy zagwarantować objęcie kontrolą odpowiedniej liczby programów i beneficjentów. Wymogi określone w sprawozdaniu finansowym winny zostać spełnione w odniesieniu do prognoz dochodów na podstawie wniosków o zwrot kosztów po przeprowadzeniu kontroli ex post. Zakres kontroli ex post jest zdecydowanie niewystarczający w porównaniu z ich celami, w związku z czym w rocznym sprawozdaniu z działalności zamieszczono odpowiednie zastrzeżenie.

3.4. Zarządzanie zasobami ludzkimi

Kontrole te obejmowały planowanie, rekrutację, mobilność, osiąganie gorszych wyników, absencję oraz system wewnętrznych środków kontroli w procesie doboru stałych pracowników. Służba Audytu Wewnętrznego zwróciła uwagę, że Dyrekcja Generalna ds. Personelu i Administracji powinna w większym stopniu pełnić rolę koordynacyjną i nadzorczą w celu zapewnienia konsekwentnego stosowania polityki w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi w całej Komisji. Służba Audytu Wewnętrznego zaproponowała także włączenie zarządzania zasobami ludzkimi w proces planowania/zarządzania strategicznego stosowany w Komisji dla lepszego dopasowania potrzeb dyrekcji generalnych i dostępnych zasobów ludzkich oraz opracowania długoterminowej strategii efektywnego zarządzania zasobami ludzkimi.

Propozycje Służby Audytu Wewnętrznego obejmowały opracowanie wskaźników obciążenia pracą, wyznaczenie celów w zakresie ilości wakatów oraz długości procedury rekrutacji, lepsze zarządzanie mobilnością przymusową, ponowne rozważenie stosunku liczby pracowników stałych do liczby pracowników zatrudnionych na czas określony oraz zapewnienie lepszego zarządzania w sytuacjach osiągania gorszych wyników poprzez podniesienie kwalifikacji kadr kierowniczych w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi. Podjęcie szeregu działań w zakresie kontroli i nadzoru w procesie zatrudniania pracowników mogłoby ułatwić organizację odpowiedniej liczby konkursów we właściwych obszarach oraz zwiększyć liczbę osób zatrudnionych spośród laureatów konkursów.

W audytach dotyczących procesu SPP/ABM Służba Audytu Wewnętrznego stwierdziła brak długofalowej strategii w zakresie zasobów ludzkich lub konieczność lepszego planowania przydziału zasobów ludzkich.

Zarządzanie zasobami ludzkimi było także przedmiotem audytów przeprowadzonych przez dwa działy kontroli wewnętrznej w 2006 r. W ich następstwie wydano zalecenia, w których szczególną uwagę zwrócono na kwestię planowania strategicznego oraz efektywność przydziału zasobów. W kilku innych sprawozdaniach z audytów przeprowadzonych przez działy kontroli wewnętrznej zawarto również bardzo istotne zalecenia dotyczące kwestii zasobów ludzkich.

3.5. System rachunkowości memoriałowej

Wprowadzenie nowego systemu rachunkowości memoriałowej jest istotnym wyzwaniem dla Komisji. W 2006 r. zarówno Służba Audytu Wewnętrznego, jak i Trybunał Obrachunkowy uwzględniły w swoich planach audytu audyty w różnych dyrekcjach generalnych

ukierunkowane na stosowanie tego systemu. Zważywszy że jednym z podstawowych obowiązków Trybunału Obrachunkowego, występującego w roli audytora zewnętrznego, jest wydanie opinii w sprawie skonsolidowanego sprawozdania finansowego, Służba Audytu Wewnętrznego podjęła decyzję o odwołaniu zaplanowanych audytów dotyczących wprowadzenia systemu rachunkowości memoriałowej w kilku dyrekcjach generalnych objętych audytem Trybunału Obrachunkowego oraz przeprowadzeniu audytu dotyczącego wprowadzenia systemu rachunkowości memoriałowej w Dyrekcji Generalnej ds. Edukacji i Kultury, obejmującego proces przejścia na nowy system rachunkowości oraz zamknięcie ksiąg w tej dyrekcji na koniec roku 2005.

Wyniku audytu przeprowadzonego przez Służbę Audytu Wewnętrznego wskazują, że systemy kontroli księgowości w Dyrekcji Generalnej ds. Edukacji i Kultury są niewystarczające i nie zapewniają kompletności, dokładności i wiarygodności danych księgowych. W związku z tym zapisy księgowe na koniec roku zgłoszone przez Dyrekcję Generalną ds. Edukacji i Kultury nie przedstawiały wiernego obrazu sytuacji finansowej i dokonań tej dyrekcji. Opinia Służby Audytu Wewnętrznego oparta była przede wszystkim na braku odpowiedniej dokumentacji na temat procedur zamknięcia roku budżetowego, braku pełnego uzgodnienia systemów lokalnych i centralnych systemów księgowych oraz znaczących błędach księgowych w tworzeniu rozliczeń międzyokresowych biernych na koniec okresu mających istotny wpływ na salda rachunków.

3.6. Realizacja zaleceń pokontrolnych

Z uwagi na przeprowadzanie kolejnych audytów, realizacja zaleceń pokontrolnych nabiera coraz większej wagi i podlega bardziej systematycznej kontroli, a uwagi na ten temat gromadzone są w odrębnych sprawozdaniach. W sprawozdaniu Służby Audytu Wewnętrznego (2006) na koniec roku, wydanym w lutym 2007 r., stwierdzono, że wprawdzie spada liczba niezrealizowanych zaleceń, nadal istnieją znaczne opóźnienia: zaległości w przypadku 50 % procent niezrealizowanych kluczowych bądź bardzo istotnych zaleceń przekraczają sześć miesięcy. Stąd też wynikają istotne niedociągnięcia we wdrażaniu planów działań przez kierownictwo.

W dwóch przypadkach Służba Audytu Wewnętrznego stwierdziła, że poziom realizacji wydanych zaleceń nie był na tyle wystarczający, by przeprowadzić pełny audyt uzupełniający. Realizacja zaleceń z poprzednich sprawozdań rocznych Służby Audytu Wewnętrznego wydanych przez audytora wewnętrznego powinna także podlegać kontroli. Wśród zaleceń, które w 2006 r. nie były w wystarczającym stopniu realizowane, wymienić należy wnioski dotyczące zarządzania systemami informatycznymi oraz konsolidacji infrastruktury informatycznej.

4. WNIOSKI

Na podstawie przeprowadzonych przez siebie audytów Komisji (2006), kontroli i związanych z tym prac, audytor wewnętrzny Komisji wyciąga następujące wnioski (stanowisko Komisji zawarte jest w sprawozdaniu podsumowującym dotyczącym rocznym sprawozdań z działalności dyrektorów generalnych.).

1. wniosek Służby Audytu Wewnętrznego: kontynuacja działań na rzecz wprowadzenia dalszych korzystnych zmian

Wyniki audytów przeprowadzonych przez Służbę Audytu Wewnętrznego wskazują, że w systemach kontroli wewnętrznej w wielu obszarach nastąpiły wyraźnie korzystne zmiany. Komisja podjęła znaczące wysiłki w celu poprawy środowiska kontroli, wydając komunikat na temat ciągłości działalności, organizując dzień etyki oraz poświęcając uwagę kwestiom prawa wspólnotowego, którymi zajęła się grupa wysokiego szczebla. Nadal istnieją jednak poważnie niedociągnięcia i konieczne są dalsze działania, o czym świadczy liczba kluczowych zaleceń wystosowanych przez Służbę Audytu Wewnętrznego (dwanaście) oraz liczba audytów, w następstwie których wydano opinię negatywną (dziewięć). Obszary, w zakresie których konieczna jest dalsza poprawa to m.in. kontrole ex post, technologie informatyczne (budynki, bezpieczeństwo danych, odpowiednia obsada oraz procesy planowania projektów IT oraz ciągłość funkcjonowania), wdrożenie nowych zasad rachunkowości i zarządzanie umowami[4] (nadzór nad wykorzystaniem umów ramowych, monitorowanie podwykonawstwa oraz różne role jedynego usługodawcy).

2. wniosek Służby Audytu Wewnętrznego: realizacja zaleceń pokontrolnych – kwestia powracająca

Sprawozdania z realizacji zaleceń pokontrolnych wskazują, że zasady realizacji zaleceń zaproponowane w sprawozdaniu z 2005 r. jeszcze w pełni się nie przyjęły. Komisja winna podejmować dalsze wysiłki w celu zapewniania właściwej, systematycznej i sprawnej realizacji zaleceń pokontrolnych. Realizacja zaleceń wydanych w następstwie audytów wewnętrznych i zewnętrznych jest istotna z punktu widzenia osiągnięcia strategicznego celu Komisji, jakim jest uzyskanie poświadczenia wiarygodności (DAS).

3. wniosek Służby Audytu Wewnętrznego: strategia w zakresie zasobów ludzkich

Kontrole dotyczące zarządzania zasobami ludzkimi, a także audyty procesu SPP/ABM, monitorowania wdrażania prawa wspólnotowego oraz zarządzania infrastrukturą informatyczną wykazały, że istotnym czynnikiem sukcesu jest długofalowa strategia zarządzania zasobami ludzkimi i że niewystarczające przydziały zasobów ludzkich mogą mieć istotny negatywny wpływ na funkcjonowanie i dobre imię Komisji. DG ds. Personelu i Administracji, jako centralna służba odpowiedzialna za zarządzanie zasobami ludzkimi, wraz ze zdecentralizowanymi działami zasobów ludzkich w dyrekcjach generalnych i służbach, powinna opracować strategię w pełni ukierunkowaną na proces planowania strategicznego.

4. wniosek Służby Audytu Wewnętrznego: poprawa efektywności i sprawności struktury audytu wewnętrznego

W Komisji istnieje dwustopniowy system audytu wewnętrznego: obejmuje on działy audytu wewnętrznego oraz Służbę Audytu Wewnętrznego, co ściśle odzwierciedla strukturę

[4] Kilka sprawozdań z audytów prowadzonych przez działy audytu wewnętrznego dotyczy także efektywnego zarządzania umowami przy zamówieniach publicznych.

zarządzania w Komisji. W wyniku przeprowadzonych kontroli jakości stwierdzono, że zdecydowana większość działów audytu wewnętrznego częściowo lub zasadniczo przestrzega standardów. Konieczne jest jednak kontynuowanie działań w celu zwiększenia profesjonalizmu, a ostatnio wprowadzony proces skoordynowanego planowania powinien dobrze się ugruntować, tak by możliwe było dalsze usprawnianie audytu wewnętrznego w Komisji. Bez względu na ewentualne przyszłe decyzje Komisji, niektóre kwestie, takie jak dalsze utrwalanie niezależności działów audytu wewnętrznego poprzez umożliwienie im podnoszenia pewnych kwestii na wyższym szczeblu w Komisji, były przedmiotem dyskusji i nie zostały jeszcze rozwiązane. Zostaną one omówione ponownie w Komitecie ds. Audytu w 2007 r.

5. wniosek Służby Audytu Wewnętrznego: roczne oświadczenie o stosowaniu zasad ładu administracyjnego

W audytach zakończonych w 2006 r. oraz w kontroli jakości działów audytu wewnętrznego podniesiono wiele kwestii związanych z zarządzaniem (SPP/ABM, monitorowanie prawa WE itp.). Były one także przedmiotem dyskusji na konferencji Służby Audytu Wewnętrznego w 2006 r. Zarządzanie w Komisji opiera się na solidnych podstawach. By osiągnąć pełną funkcjonalność oraz umożliwić stronom zainteresowanym zapoznanie się z jej strukturą zarządzania i najnowszymi zmianami w tym zakresie Komisja powinna przygotować opis zasad ładu administracyjnego i praktyki w tym zakresie, najlepiej zamieszczając go w sprawozdaniu podsumowującym roczne sprawozdania z działalności dyrekcji generalnych, a także udostępnić go na swojej stronie internetowej i dbać o regularną aktualizację[5]. W takim opisie można by uwzględnić takie elementy jak: system zarządzania ryzykiem w Komisji, planowanie strategiczne, kodeks etyki, rola księgowego, systemy kontroli wewnętrznej, audyt wewnętrzny oraz Komitet ds. Audytu. W ten sposób Komisja mogłaby zdobyć większe zaufanie i stać się bardziej wiarygodna w oczach zainteresowanych stron i obywateli UE.

[5] Dyrektywa 2006/46/WE (Dz.U. L 224 z dnia 16.8.2006, str. 1) nakłada na spółki, których papiery wartościowe dopuszczono do obrotu na rynku regulowanym i których siedziba znajduje się na obszarze Wspólnoty, obowiązek ujawnienia rocznego oświadczenia o stosowaniu zasad ładu korporacyjnego, stanowiącego oddzielną i łatwo identyfikowalną część sprawozdania z działalności.