

OPINIA NR 6/2007

w sprawie rocznych podsumowań przedkładanych przez państwa członkowskie, „krajowych deklaracji” państw członkowskich oraz przeprowadzanych przez krajowe organy kontroli prac kontrolnych dotyczących środków finansowych UE

(przedstawiona na mocy art. 248 ust. 4 akapit drugi Traktatu WE)

(2007/C 216/02)

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY,

uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, w szczególności jego art. 248 ust. 4 oraz art. 279,

uwzględniając Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, w szczególności jego art. 160c ust. 4 oraz art. 183,

uwzględniając opinię Trybunału nr 2/2004 dotyczącą modelu jednolitej kontroli (oraz wniosek w sprawie wspólnotowych ram kontroli wewnętrznej) ⁽¹⁾,

uwzględniając 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 ⁽²⁾,

uwzględniając plan działania Komisji na rzecz zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej ⁽³⁾, a w szczególności działania 5, 6 i 8,

uwzględniając decyzję Parlamentu Europejskiego w sprawie udzielenia absolutorium za rok 2005 — Sekcja III — Komisja ⁽⁴⁾, w szczególności jej pkt 19–30,

uwzględniając uchwałę z dnia 11 grudnia 2006 r. Komitetu Kontaktowego najwyższych organów kontroli Unii Europejskiej w sprawie wzmocnienia i ułatwienia współpracy pomiędzy NOK państw członkowskich UE w celu poprawy rozliczalności środków wspólnotowych ⁽⁵⁾, w szczególności jej pkt 9,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ OPINIĘ:

I. Opinia ta dotyczy trzech różnych, lecz powiązanych ze sobą zagadnień. Pierwsze z nich to wprowadzony na mocy zmienionego rozporządzenia finansowego nowy wymóg dotyczący rocznych podsumowań audytów i opinii wymaganych na podstawie przepisów sektorowych (takich jak opinie na temat agencji płatniczych w obszarze rolnictwa, a w przypadku funduszy

strukturalnych opinie wydawane przez organy kontroli). Drugie zagadnienie dotyczy krajowych deklaracji władz niektórych państw członkowskich, wystosowywanych na zasadzie dobrowolnej inicjatywy w kontekście rozliczalności do krajowych parlamentów i kontrolowanych przez właściwe krajowe organy kontroli. Trzecia kwestia dotyczy dobrowolnych sprawozdań i poświadczeń wydawanych przez krajowe organy kontroli państw członkowskich w sprawie zarządzania funduszami UE w tych państwach.

Roczne podsumowania

II. Roczne podsumowania kontroli sektorowych oraz poświadczenia wiarygodności (opinie) wprowadzone na podstawie zmienionego rozporządzenia finansowego stanowią dodatkowe ogniwo łączące Komisję z państwami członkowskimi w łańcuchowym modelu kontroli. Pierwsze roczne podsumowania za rok 2007 muszą zostać sporządzone w terminie do dnia 15 lutego 2008 r.

III. Komisja powinna odpowiednio nadzorować roczne podsumowania — których jakość uzależniona będzie od jakości deklaracji stanowiących ich podstawę — po to, aby podsumowania te były spójne, porównywalne i przydatne. Chociaż na podstawie przepisów prawa roczne podsumowania sprowadzone zostały do prostych streszczeń, ograniczonych tematycznie do danego sektora, należy zachęcać Komisję do podjęcia starań na rzecz wzbogacenia tej procedury, na przykład poprzez uwzględnienie też takich kwestii jak: określenie wspólnych problemów, wskazanie ewentualnych rozwiązań oraz najlepszych praktyk.

IV. Roczne podsumowania stanowią dodatkowy element kontroli wewnętrznej. Jeżeli naświetli się w nich mocne strony oraz słabości, mogłyby one przyczynić się do poprawy kontroli funduszy UE w obszarach objętych zarządzaniem dzielonym.

Krajowe deklaracje

V. Krajowe deklaracje sporządzane są na najwyższym szczeblu w ramach dobrowolnej inicjatywy niektórych państw członkowskich i kierowane są do krajowych parlamentów. To, czy krajowe deklaracje zawierają będą dodatkowe, przydatne informacje, zależeć będzie od zakresu i jakości prac stanowiących ich podstawę.

⁽¹⁾ Dz.U. C 107 z 30.4.2004.

⁽²⁾ Dz.U. L 390 z 30.12.2006.

⁽³⁾ COM(2006) 9 wersja ostateczna.

⁽⁴⁾ P6_TA(2007)0132.

⁽⁵⁾ Uchwała CC-R-2006-01.

VI. Dzięki uwypuklaniu i wykazywaniu krajowej rozliczalności w zakresie wykorzystywania funduszy UE w ramach zarządzania dzielonego, krajowe deklaracje mają w założeniu prowadzić do poprawy zarządzania. Krajowe deklaracje można traktować jako nowy element kontroli wewnętrznej i tak też Komisja oraz Trybunał powinny je postrzegać.

Krajowe prace kontrolne

VII. Niektóre krajowe organy kontroli przeprowadzają kontrolę funduszy UE z własnej inicjatywy i do celów krajowej sprawozdawczości. W jednym przypadku krajowy organ kontroli wydaje opinię co do zgodności systemów z przepisami oraz legalności i prawidłowości transakcji.

Warunki i ograniczenia wykorzystania potencjalnej pewności

VIII. Trybunał uznaje możliwość wykorzystania potencjalnej pewności wynikającej ze skontrolowanych krajowych deklaracji oraz prac kontrolnych na szczeblu krajowym pod warunkiem jednoczesnego spełnienia wymogów określonych w międzynarodowych standardach kontroli. Aby możliwe było wykorzystanie potencjalnej pewności, krajowe deklaracje oraz prace kontrolne na szczeblu krajowym muszą spełnić wymogi odpowiedniego zakresu, właściwego podejścia kontrolnego i stosownych ram czasowych oraz muszą być przeprowadzone zgodnie z międzynarodowymi standardami.

IX. W kontekście zgodności z międzynarodowymi standardami kontroli, pojawia się jeden wymóg nadrzędny: **kontroler zewnętrzny, który pragnie oprzeć się na opinii lub ustaleniach innych kontrolerów lub je wykorzystać, musi uzyskać bezpośrednio dowody potwierdzające, że opinia ta lub ustalenia kontroli oparte są na wiarygodnych danych**. Czas potrzebny na uzyskanie przez Trybunał takich dowodów należy porównać z czasem zaoszczędzonym dzięki zredukowaniu ilości badań bezpośrednich (lub innych procedur) w danym obszarze kontroli.

X. „Krajowy” charakter krajowych deklaracji i prac kontrolnych na szczeblu krajowym odbiega od obecnego horyzontalnego charakteru prac Trybunału, z których wnioski są zazwyczaj formułowane dla dziedzin budżetu, a nie dla poszczególnych państw członkowskich. Aby potencjalnie wpływać na prace Trybunału, krajowe deklaracje lub prace kontrolne na szczeblu krajowym musiałyby spełnić wymogi odpowiedniego i porównywalnego zakresu, podejścia kontrolnego i ram czasowych. Jednakże niezależnie od tego, czy Trybunał korzysta z wyników tych prac, uznaje on potencjalny wpływ krajowych deklaracji i prac kontrolnych na szczeblu krajowym na zwiększenie świadomości w państwach członkowskich wagi kontroli wewnętrznej funduszy UE.

XI. Zarówno opinie sektorowe (stanowiące podstawę rocznych podsumowań), jak również rozmaite krajowe deklaracje i inicjatywy kontrolne mają wspólną cechę: ich celem jest zbadanie systemów i sformułowanie na ich temat wniosków. Krajowe deklaracje mogą być także źródłem szczegółowych opinii na temat legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw

rozliczeń. Z doświadczenia wynika, że zasadnicze ryzyko w tym zakresie dotyczy wiarygodności informacji dostarczonych przez beneficjentów składających wnioski o fundusze UE; nie zaś sposobu, w jaki informacje te są przetwarzane przez państwa członkowskie lub Komisję. Oświadczenie, że systemy funkcjonują zgodnie z wymogami określonymi w przepisach prawa UE, samo w sobie nie pozwala na uzyskanie pewności co do legalności i prawidłowości stosownych transakcji.

Podejście kontrolne

XII. Roczne podsumowania, jako integralna część systemu kontroli wewnętrznej, zostaną włączone do standardowych procedur kontroli Trybunału. Być może będzie to wiązać się z oceną roli rocznych podsumowań w całym procesie kontroli wewnętrznej, a także sposobu, w jaki Komisja zarządza tym procesem i wykorzystuje informacje zawarte w podsumowaniach w ramach pełnienia swojej funkcji nadzorczej.

XIII. W odniesieniu do krajowych deklaracji oraz prac kontrolnych na szczeblu krajowym Trybunał powinien przede wszystkim skoncentrować się na ich wpływie na jego najważniejszą jednostkę kontrolowaną, czyli Komisję, a także ich wykorzystaniu przez Komisję. Wiązać by się to mogło ze zbadaniem, w jaki sposób Komisja zapewnia wytyczne, w jaki sposób bierze pod uwagę ustalenia kontroli, jak upewnia się co do ich wiarygodności oraz w jaki sposób dostosowuje do nich swoje własne czynności kontrolne.

XIV. W przypadku wydawanego przez Trybunał poświadczenia wiarygodności należy wprowadzić rozróżnienie pomiędzy krajowymi deklaracjami jako takimi, a krajowymi deklaracjami skontrolowanymi przez krajowe organy kontroli. Krajowe deklaracje łączy kilka wspólnych cech z oświadczeniami kierownictwa: mogą zawierać one cenne informacje na temat wykonania budżetu UE, ale nie stanowią same rozstrzygających dowodów kontroli. Nie należy też do zakresu obowiązków Trybunału kontrola ich wiarygodności, chyba że Trybunał ma zamiar je wykorzystywać.

XV. Opinie sporządzone przez krajowe organy kontroli na temat systemów i/lub legalności i prawidłowości dochodów i wydatków, niezależne bądź w formie opinii na temat krajowych deklaracji, mogą stanowić dowody kontroli, na których Trybunał może polegać, pod warunkiem zachowania międzynarodowych standardów kontroli. Trybunał będzie je brał pod uwagę na etapie planowania i przeprowadzania swoich prac kontrolnych.

XVI. W praktyce wnioski co do pewności wynikającej z systemów mogłyby zostać wykorzystane podczas planowania kontroli finansowych/kontroli zgodności, zarówno podczas dokonywania oceny ryzyka kontroli, jak i przy zastosowaniu modelu pewności uzyskiwanej na podstawie kontroli. Jeżeli w wyniku przeprowadzonych badań potwierdzono wiarygodność ustaleń krajowych organów kontroli, Trybunał może je wykorzystywać w kontekście swoich własnych badań systemów, łącznie z badaniami mechanizmów kontroli — potencjalnie redukując ilość wykonanych badań bezpośrednich.

XVII. Jak wyjaśniono powyżej, jeżeli Trybunał ma polegać na ustaleniach krajowych organów kontroli, będzie musiał się wcześniej upewnić co do odpowiedniości i jakości prac kontrolnych wykonanych przez te organy. W praktyce będzie to wymagało dwustronnej współpracy pomiędzy Trybunałem a krajowymi organami kontroli.

Perspektywy na przyszłość

XVIII. Aby przyczynić się do poprawy zarządzania, Komisja powinna rozważyć korzystanie z rocznych podsumowań w celu określenia i wspierania najlepszych praktyk stosowanych w państwach członkowskich i (pomiędzy nimi). Komisja powinna zbadać relację pomiędzy zgodnością systemów z przepisami, a kryteriami stosowanymi w celu określenia dopuszczalnego poziomu

błędów w zakresie legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń, opierając się na opiniach sektorowych stanowiących podstawę rocznych podsumowań oraz krajowych deklaracji.

XIX. Kwestia podejścia do kontroli funduszy UE, przeprowadzanej przez krajowe organy kontroli, jest obecnie podejmowana w ramach mandatu grupy roboczej Komitetu Kontaktowego, odpowiedzialnej za „opracowanie wspólnych standardów kontroli oraz porównywalnych kryteriów kontroli dostosowanych do specyfiki UE”⁽¹⁾. Wspólne standardy w ramach podejścia i metod mogą sprawić, że Trybunał będzie mógł w większym stopniu polegać na pracy krajowych organów kontroli, pod warunkiem, że zostaną mu udostępnione bezpośrednie dowody potwierdzające jakość przeprowadzonych prac.

Niniejsza opinia została przyjęta przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 19 lipca 2007 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego
Hubert WEBER
Prezes

⁽¹⁾ Uchwała CC-R-2006-01 Komitetu Kontaktowego najwyższych organów kontroli Unii Europejskiej z 11.12.2006 r.