

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KONTROLA PAŃSTWOWA

*Wydanie specjalne z okazji zebrania Komitetu Kontaktowego
prezesów najwyższych organów kontroli Unii Europejskiej
Warszawa, 11-12 grudnia 2006 r.*

WARSZAWA

ROCZNIK LII

—

NUMER SPECJALNY (1)

—

MAJ 2007

ISSN 0452-5027

Mirosław Sekuła
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

„Wszelka władza społeczności ludzkiej początek swój bierze z woli narodu”
Konstytucja 3 maja 1791 r.¹

Władza pochodzi od ludu ... A zatem społeczeństwo ma prawo wiedzieć, jak jest sprawowana. Ma też prawo do pełnej, rzetelnej i obiektywnej informacji na temat wszystkich aspektów jej wykonywania – a zwłaszcza aspektu finansowego. To prawo obywateli wynika z faktu, iż pieniądze, którymi dysponuje władza pochodzą z podatków, jakie płacą. Władza nie dysponuje więc swoimi pieniędzmi, ale tak zwanymi pieniędzmi publicznymi, dlatego zarządzanie nimi, a w szczególności ich wydatkowanie, musi pozostawać pod kontrolą publiczną.

Jest wiele sposobów nadzorowania wydatków publicznych: szczególną ich formą są kontrole przeprowadzane – w różnych krajach w różny sposób i w różnym zakresie – przez najwyższe organy kontroli (NOK). Większość krajowych najwyższych organów kontroli sprawdza nie tylko legalność wydatków, ale także ich oszczędność, wydajność i skuteczność oraz zakres i jakość wykonanych zadań. Najwyższa Izba Kontroli posługuje się w swojej pracy czterema tradycyjnymi kryteriami kontroli: legalnością, gospodarnością, celowością i rzetelnością. Kontrole najwyższych organów kontroli są wykonywane najczęściej dla parlamentów narodowych, ale przede wszystkim powinny być kontrolami przeprowadzanymi w imieniu i na rzecz obywateli tych krajów. Jako że są to pieniądze podatników, powinny być wykorzystywane w imię interesu publicznego.

¹ Konstytucję 3 maja z 1791 r. uważa się powszechnie za pierwszą nowoczesną, skodyfikowaną, narodową konstytucję w Europie, a także za drugą najstarszą narodową konstytucję na świecie. Właśnie w tym dniu przyjął ją Sejm Rzeczypospolitej Obojga Narodów.

Podobnie sytuacja przedstawia się w Unii Europejskiej – jej instytucje zarządzają nie swoimi pieniędzmi, lecz środkami pochodzącymi z podatków płaconych przez obywateli państw członkowskich. Dlatego organy kontroli Unii i państw członkowskich wykonują kontrole w imieniu i na rzecz obywateli Unii. Najwyższe organy kontroli państw członkowskich powinny mieć zatem prawo, a nawet być zobowiązane, do przeprowadzania kontroli środków zarządzanych przez różne instytucje unijne. W ten sposób mogłyby lepiej sprawować pieczę nad wydatkowaniem pieniędzy publicznych.

Trudno wyobrazić sobie należyte zarządzanie budżetem UE (w tym budżetem wszystkich instytucji unijnych), akcentowane jako priorytet przez europejskich przywódców, bez niezależnej kontroli zewnętrznej. Unijnym odpowiednikiem najwyższych organów kontroli państw członkowskich jest Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO). Jednak zakres jego uprawnień i obowiązków oraz praktyka ETO skłania do zadania pytania, czy na pewno jest on niezależnym zewnętrznym kontrolerem środków unijnych? Czy działa on w imieniu i na rzecz podatników Unii, czy też, wbrew idei Heinricha Aignera, stał się raczej częścią systemu kontroli wewnętrznej UE? Szczególnie, że regulacje prawne dotyczące ETO są słabsze niż umocowania prawne większości krajowych najwyższych organów kontroli. Wprawdzie kolejne traktaty (zwłaszcza Traktat z Maastricht) zwiększały stopniowo jego uprawnienia, jednakże całkowitą prawną, finansową i faktyczną niezależność ETO mogłyby zagwarantować szczegółowe przepisy konstytucyjne. Dlatego szefowie NOK UE z niepokojem przyjęli projekt Traktatu konstytucyjnego dla UE, w którym ETO nie zostało uwzględnione jako *instytucja unijna*² w tzw. *jednolitych ramach instytucjonalnych* (ETO wymienione jest dalej w rozdziale „Inne instytucje i organy”³). Trzeba tutaj przypomnieć, że na spotkaniu Komitetu Kontaktowego w Pradze w 2003 r. podjęto uchwałę, w której wyraziliśmy nasze zaniepokojenie tą kwestią. W kontekście toczących się debat i dyskusji o konieczności poprawy przejrzystości i jawności finansów publicznych, obniżenie rangi ETO w projekcie Konstytucji wydaje się niewłaściwe i niezrozumiałe. W konsekwencji mogłoby to prowadzić do podwójnego osłabienia jego pozycji – nie tylko jako zewnętrznego kontrolera budżetu Wspólnoty, ale także wobec krajowych najwyższych organów kontroli (mających w większości umocowanie konstytucyjne).

W pełni zgadzam się ze stwierdzeniem, że środki unijne nie są w dostatecznym stopniu kontrolowane. Najczęściej słyszy się, że niewłaściwie kontrolowane są te

² Projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Unii Europejskiej: rozdział I — Ramy instytucjonalne, artykuł 18: Instytucje Unii.

³ Projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Unii Europejskiej: rozdział II — Inne instytucje i organy, artykuł 30: Trybunał Obrachunkowy.

środki UE, które zostały przekazane beneficjentom w państwach członkowskich. A przecież sprawa jest o wiele bardziej złożona. Należy zawsze pamiętać o dwukierunkowym przepływie pieniędzy: z państw członkowskich do budżetu UE i z budżetu unijnego do beneficjentów w państwach członkowskich. Jak już wspomniano, Unia, podobnie jak państwa członkowskie, nie zarządza własnymi pieniędzmi, lecz wszystkie jej środki pochodzą od podatników europejskich, także te wydatkowane na obsługę unijnych instytucji, realizację wspólnych projektów oraz na wspólne polityki. A zatem nie zapominajmy, że wszystkie te środki wymagają kontroli: zarówno przekazane beneficjentom państw członkowskich, jak i wydatkowane przez instytucje unijne. I niewątpliwie kwestia ta wymaga odpowiednich uregulowań prawnych.

Kontrola zewnętrzna środków przekazywanych państwom członkowskim jest prowadzona obecnie przez ETO w asyście przedstawicieli najwyższego organu kontroli kraju beneficjenta. Nakładanie się do pewnego stopnia kompetencji kilku instytucji (NOK państw członkowskich, ETO, OLAF⁴) rodzi problem dublowania kontroli oraz wzajemnej uznawalności wyników kontroli. A wszystko to ma miejsce w bardzo wrażliwym obszarze – na styku finansów narodowych i unijnych.

Nieprawidłowości w wydatkowaniu środków europejskich mogą prowadzić do ich „utraty”. A zatem procedury kontroli środków unijnych powinny stanowić w przyszłości pewnego rodzaju „gwarancję” dla krajowych NOK, tak, aby ich praca nigdy nie podawała w wątpliwość tego, że działają w interesie podatników w swoich krajach. Wzmocnienie współpracy pomiędzy krajowymi a europejskimi instytucjami zmusi krajowe NOK do podejmowania nowych zobowiązań i rozwijania ujednoczonych standardów kontroli środków europejskich. Jedną z przeszkód może być argument, że nie może to się wiązać z żadnymi dodatkowymi kosztami ponoszonymi przez budżety krajowe. Jednak gdyby powiodły się wysiłki, wyniki kontroli we wszystkich państwach członkowskich UE można by łatwo porównywać.

Przyjrzyjmy się teraz kontroli zewnętrznej wydatków instytucji unijnych. Obecnie jedynym organem badającym legalność i prawidłowość ich dochodów i wydatków oraz należyte zarządzanie finansami jest ETO. Przedkłada on swoje sprawozdania Parlamentowi Europejskiemu, który na ich podstawie udziela (lub nie udziela) absolutorium Komisji Europejskiej, odpowiedzialnej za wykonanie budżetu.

Takie rozwiązanie może wydawać się właściwe, gdyż środki pieniężne Wspólnoty nie są zasobami finansowymi państw członkowskich i w związku z tym nie powinny podlegać kontroli krajowych najwyższych organów kontroli. Istnieje

⁴ Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych.

jednak oczywisty argument przeciw tej tezie: środki unijne, tak jak środki krajowe, pochodzą od podatników państw członkowskich, którzy, podobnie jak w przypadku swoich krajowych budżetów, mają prawo wiedzieć, w jaki sposób zarządza się środkami unijnymi. Wobec tego nie tylko prawo, ale wręcz obowiązek kontrolowania tych środków przez krajowe NOK, działające w interesie swoich obywateli, wydaje się logiczny. Ze względu na dobro podatników europejskich, niezwykle żywe dyskusje, jakie wzbudza ten problem, jedynie potwierdzają konieczność jego szybkiego rozwiązania.

Wracając zatem do wcześniejszej myśli, pragnę podkreślić, że nie tylko ETO oraz inne instytucje unijne powinny mieć prawo do kontrolowania finansów i wykonania zadań UE, ale również krajowe najwyższe organy kontroli. Jednocześnie przyznanie im takiego prawa nie powinno być rozumiane jako powierzenie im zadania wykonania kontroli na rzecz lub – w żadnym wypadku – na zlecenie jakichkolwiek instytucji unijnych. Byłoby to bowiem sprzeczne z zasadą niezależności kontroli zewnętrznej, a także z zasadą niezależności i niezawisłości najwyższych organów kontroli. Powyższe zasady są nie tylko szeroko akceptowane i zgodne ze standardami INTOSAI, ale są również przepisami konstytucyjnymi w wielu państwach członkowskich. Dlatego też krajowe najwyższe organy kontroli nie mogą w żadnym razie stać się częścią systemu kontroli wewnętrznej Unii Europejskiej. Jak zatem pogodzić zasadę niezależności i niezawisłości krajowych NOK z przekazaniem im prawa do kontroli środków przekazywanych do Unii i wydawanych przez nią? Zwracam uwagę na to, że kontrole krajowych NOK powinny odpowiadać zarówno na pytanie, jak UE wykorzystuje środki przekazane jej przez państwa członkowskie, jak i na pytanie o to, w jaki sposób beneficjenci w państwach członkowskich wykorzystują środki przekazane im przez UE. Wymaga to rzetelnej dyskusji z udziałem przedstawicieli NOK, ETO, instytucji unijnych i władz państw członkowskich. Nie może jej z pewnością zastąpić wzywanie przez Parlament Europejski czy Komisję Europejską państw członkowskich, a zwłaszcza ich najwyższych organów kontroli, do przeprowadzania kontroli na rzecz instytucji europejskich. Takie „wezwania” naruszają bowiem nie tylko zasady niezależności i niezawisłości NOK, lecz często są sprzeczne także z konstytucjami narodowymi i nie mają oparcia w traktatach.

Współczesne społeczeństwa są coraz bardziej świadome swoich praw, co prowadzi do potrzeby ściślejszej, przejrzystej i partnerskiej współpracy krajowych NOK i ETO. Powinno stać się to inspiracją dla Komitetu Kontaktowego. W tym roku uzgodniliśmy, że nasze coroczne spotkanie poświęcimy na omówienie sposobu przeprowadzania kontroli środków wpłacanych do UE przez państwa członkowskie i prac nad wspólnymi standardami kontroli. Będę niezmiernie zadowolony, jeśli spotkanie w Warszawie rozpocznie poważną dyskusję, która być może wyraźnie określi prawa

i zadania krajowych NOK i ETO w procesie kontroli/audytu środków unijnych. Kwestie wynikłe z dyskusji będą prawdziwym wyzwaniem zarówno dla Komitetu Kontaktowego, krajowych najwyższych organów kontroli, Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, jak i innych instytucji UE. Jednak bez jednoznacznych uregulowań wymienione instytucje nie będą mogły działać w imieniu i na rzecz swoich podatników. A przecież do tego zostały powołane: do ochrony ich interesów.

Szabolcs Fazakas
Przewodniczący Komisji Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego

WYKONANIE BUDŻETU UNII EUROPEJSKIEJ – OBOWIĄZKI A RZECZYWISTOŚĆ

Streszczenie

Zarządzanie dzielone to metoda zarządzania stosowana przy realizowaniu około 80% budżetu Wspólnoty. Oznacza, że wykonanie zadań przekazywane jest państwom członkowskim oraz że państwa członkowskie są odpowiedzialne za kontrolę środków finansowych, zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych sektorów. Jednak to Komisja Europejska ponosi ostateczną odpowiedzialność za wykonanie budżetu jako takiego i przez to także za prawidłowe funkcjonowanie systemów zarządzania i kontroli w państwach członkowskich.

W celu zmniejszenia luki między odpowiedzialnością określoną w podstawie prawnej a rzeczywistością, z którą miał do czynienia Europejski Trybunał Obrachunkowy, Parlament Europejski zaproponował w swoich absolutoriach za rok 2003 i 2004 wprowadzenie oświadczenia ujawniającego *ex ante* oraz poświadczenia wiarygodności *ex post*.

W niniejszym artykule autor wyjaśnia, z czego wynikają te nowe narzędzia służące zachowaniu przejrzystości. Wskazuje on również na rolę, jaką krajowe organy kontroli mogą odgrywać odnośnie do zaproponowanych nowych instrumentów.

Wstęp

Praca na stanowisku przewodniczącego Komisji Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego podczas pierwszej części obecnej kadencji była z wielu powodów fascynującym doświadczeniem. Jednym z głównych zadań Komisji jest przygotowa-

nie absolutorium, którym Parlament formalnie zamyka rok budżetowy i tym samym zwalnia Komisję Europejską z odpowiedzialności za wykonanie budżetu zgodnie z artykułem 276 Traktatu.

Procedura absolutorium za rok finansowy 2003 rozpoczęła się w październiku 2004 r. i zakończyła w kwietniu 2005 r. wraz z przyjęciem przez Parlament „absolutorium Terry’ego Wynna”. Procedura absolutorium za rok finansowy 2004 rozpoczęła się w październiku 2005 r. i zakończyła w kwietniu 2006 r. wraz z przyjęciem przez Parlament „absolutorium Jana Muldera”. W eurożargonie określa się je jako „absolutorium za rok 2003”, przyjęte w 2005 r. oraz „absolutorium za rok 2004”, przyjęte w 2006 r.

Te dwa zatwierdzenia wykonania budżetu wyznaczyły początek nowej ery dla procedury absolutorium, zarówno pod względem procedury, jak i zawartości. Jeśli chodzi o procedurę, to Komisja Kontroli Budżetowej zaniechała bardzo kłopotliwej i czasochłonnej wymiany pisemnych pytań i odpowiedzi z Komisją Europejską. Doświadczenie nauczyło nas, że rezultat pisemnej procedury był raczej niewielki w porównaniu z pracą, jakiej wymagała, i dlatego zastąpiono ją procedurą ustną, dzięki której debaty w Komisji Kontroli Budżetowej stały się bardziej ożywione i na temat. Jeśli członkowie byli niezadowoleni z odpowiedzi udzielonej im przez komisarza lub członka Trybunału Obrachunkowego podczas posiedzenia, członek Komisji mógł natychmiast poprosić o ponowne zabranie głosu i zadać pytanie uzupełniające. Ten tzw. system pingpongowy okazał się bardzo skuteczny przy osiągnięciu porozumienia pomiędzy organem udzielającym absolutorium (Parlament Europejski), zewnętrznym kontrolerem Unii Europejskiej (Europejski Trybunał Obrachunkowy), a podmiotem kontrolowanym (Komisja Europejska).

Jeśli chodzi o zawartość, to poprawki Komisji Kontroli Budżetowej można najlepiej opisać jako zmianę paradygmatu. Od kilku lat Komisja była raczej uwikłana w skandale i brakowało jej jasno określonych celów strategicznych do ukierunkowania swoich działań i funkcjonowania. Jej „nieprzewidywalność” sprawiała, że była popularna w prasie, gdyż oczekiwano z reguły, że zapewni ciekawą historię, ale gdyby Komisja oparła swoje działania i funkcjonowanie na dobrze określonych priorytetach, już dawno osiągnięto by więcej *wyników*.

Komisja Kontroli Budżetowej zmieniła swoje poprzednie doraźne podejście wraz z absolutoriami za rok 2003 i za 2004. Obydwa koncentrowały się na sprawach o fundamentalnym znaczeniu, jeśli chodzi o zwiększenie *odpowiedzialności* w ramach Unii Europejskiej i tym samym na sprawach, które należą do *sedna* procedury absolutorium. Poniższe kwestie koncentrują się na argumentach, jakie Komisja Kontroli Budżetowej i Parlament Europejski przedstawiły na poparcie wprowadzenia krajowych oświadczeń ujawniających *ex ante* oraz poświadczeń wiarygodności *ex post*.

Artykuł 274 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską

Zgodnie z art. 274, akapit pierwszy, Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, to Komisja Europejska ponosi pełną odpowiedzialność za wykonanie budżetu Wspólnoty.

Komisja wykonuje budżet zgodnie z przepisami rozporządzeń wydanych na podstawie artykułu 279, na własną odpowiedzialność i w granicach przyznanych środków, zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami. Państwa członkowskie współpracują z Komisją w celu zapewnienia, aby środki były wykorzystywane zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami¹.

Artykuł 53 rozporządzenia finansowego

Mimo że zgodnie z art. 274 Traktatu, Komisja Europejska jest odpowiedzialna za wykonanie budżetu, to sama nie zajmuje się codziennym wykonaniem znacznej jego części. To, że transakcje są *finansowane* z budżetu UE nie oznacza automatycznie, że są również *wykonywane* przez organy UE lub jej personel.

Artykuł 53 rozporządzenia finansowego przewiduje różne metody wykonywania budżetu dla różnych obszarów polityk. Ogólnie rzecz biorąc, „zarządzanie scentralizowane” (art. 53 ust. 2) stosuje się do wydatków administracyjnych i polityk wewnętrznych, „zarządzanie dzielone” (art. 53 ust. 3) stosuje się dla wspólnej polityki rolnej i działań w ramach funduszy strukturalnych, „zarządzanie zdecentralizowane” (art. 53 ust. 4) stosuje się w przypadku pomocy przedakcesyjnej, zaś „zarządzanie wspólne” (art. 53 ust. 7) we współpracy z organizacjami międzynarodowymi.

Decyzję o wyborze metody zarządzania podejmuje państwo członkowskie zrzeszone w Radzie. Decyzja jest wiążąca dla Komisji Europejskiej².

Zarządzanie dzielone i delegowanie ryzyka

Zarządzanie dzielone jest metodą zarządzania stosowaną dla przeważającej części budżetu. Wszystkie działania w ramach wspólnej polityki rolnej oraz wszystkie

¹ Pierwsza część: *Komisja ... środków*, istnieje od samego początku, od 1957 r. W 1992 r. Traktat z Maastricht dodał: *zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami*, a w 1997 r. Traktat z Amsterdamu dodał zdanie: *Państwa członkowskie współpracują ... z zasadami należytego zarządzania finansami*.

² Patrz rozporządzenie Rady nr 1258/1999 z 17 maja 1999 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej oraz rozporządzenie Rady nr 1260/1999 z 21 czerwca 1999 r. określające ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych.

instrumenty sektorowe (około 80 % budżetu) realizuje się w ramach zarządzania dzielonego jako konsekwencję zasady subsydiarności i proporcjonalności.

Oznacza to, że zadania wykonawcze powierza się państwom członkowskim i to one ponoszą odpowiedzialność za kontrolę środków w ramach zarządzania dzielonego, zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych sektorów.

Warto odnotować, że państwa członkowskie mają swobodę w organizowaniu takich kontroli w wybrany przez siebie sposób, w zależności od swojej struktury instytucjonalnej i administracyjnej.

W praktyce obowiązki przejmuje spora liczba różnych organów raportujących do ministra rządu danego kraju lub do władz lokalnych.

Różnica pomiędzy finansowaniem polityki Wspólnoty i realizacją samej polityki wspólnotowej oraz powierzeniem przez Komisję Europejską zadań do realizacji państwom członkowskim obciążona jest ryzykiem dla Komisji, która – jak już wiemy – ponosi ostateczną odpowiedzialność.

Istnieje pewne ryzyko, gdyż Komisja nie ma żadnej gwarancji, że państwa członkowskie *de facto* wypełniają swoje zobowiązania i nie jest w stanie w pełni sprawdzić jakości udzielanych przez nie informacji.

Ryzyko, na jakie narażona jest Komisja Europejska, to między innymi:

- ryzyko, że państwo członkowskie i beneficjenci nie zawsze przywiązują tę samą wagę do wydatkowania środków unijnych, jak to robią w przypadku wydatkowania środków krajowych;

- ryzyko wynikające z niejednorodnych standardów kontroli w państwach członkowskich;

- ryzyko wynikające z natury *ex post* mechanizmów naprawczych; odwraca to uwagę od konieczności jak najszybszego podjęcia działań naprawczych i w wielu wypadkach pozwala na powtarzanie się błędów przez zbyt długi okres;

- ryzyko wynikające z dość długiego łańcucha wydarzeń pomiędzy podjęciem zobowiązań budżetowych a momentem odbioru środków przez beneficjentów końcowych.

Warto podkreślić, że „przedmiotem” tego delegowania są konkretne *zadania* do wykonania, a nie *odpowiedzialność* za realizację budżetu sama w sobie. Zadania i pracę do wykonania przekazuje się jednostkom w administracji krajowej danego państwa, a nie końcową odpowiedzialność za realizację budżetu, która spoczywa na Komisji Europejskiej – bez względu na metodę zarządzania, o jakiej decyduje Rada. W praktyce oznacza to, że Komisja ponosi ostateczną odpowiedzialność za właściwe funkcjonowanie systemów zarządzania i kontroli *w państwach członkowskich*.

Jakość systemów kontroli w państwach członkowskich

To, że państwa członkowskie mają swobodę w organizowaniu kontroli w wybrany przez siebie sposób w zależności od swojej struktury instytucjonalnej i administracyjnej, powoduje raczej niejednolite standardy kontroli w państwach członkowskich, a od kilku lat Europejski Trybunał Obrachunkowy wyraża opinię, iż, *choć w różnym stopniu, konieczne są jednak dalsze wysiłki służące zapewnieniu skutecznego funkcjonowania systemów nadzoru i kontroli, w szczególności na poziomie państw członkowskich*³.

Ilustruje to sprawozdanie za rok obrachunkowy 2004.

Jeśli chodzi o rolnictwo, Trybunał konkluduje: *Podobnie jak w poprzednich latach, Trybunał, na podstawie uzyskanych powtarzających się dowodów stwierdził, że wydatki w ramach WPR postrzegane w całości i na podstawie wszystkich dostępnych dowodów, były nadal obciążone istotnymi błędami. (...) (pkt 4.55).*

Odnosnie do działań w ramach funduszy strukturalnych, Trybunał konkluduje: *Trybunał ujawnił pewne niedociągnięcia w systemach zarządzania i kontroli, w przypadku wszystkich programów, które znalazły się w próbie kontrolnej zarówno dla okresu 1994–1999, jak i 2000–2006. W odniesieniu do okresu 2000–2006, podobnie jak w sprawozdaniu rocznym z ubiegłego roku, tegoroczne ustalenia Trybunału ponownie wskazują na to, że większość zbadanych systemów wymaga wprowadzenia zróżnicowanego stopnia udoskonaleń, by w pełni odpowiadały podstawowym wymogom przepisów w zakresie skutecznych rutynowych kontroli zarządczych i/lub niezależnych kontroli operacji przeprowadzanych na próbie kontrolnej. Trybunał ujawnił również liczne błędy w zakresie legalności i prawidłowości wydatków wykazanych w deklaracjach, na podstawie których Komisja dokonała płatności w roku 2004 (patrz ust. 5.19-5.27 i 5.35-5.36). (ust. 5.48).*

Nie powinno się lekceważyć stanowiska Trybunału. Niedociągnięcia odnośnie do „podstawowych wymogów przepisów w zakresie skutecznych rutynowych kontroli zarządczych i/lub niezależnych kontroli operacji przeprowadzanych na próbie kontrolnej” wydawałyby się w innych okolicznościach więcej niż wystarczające do zwolnienia odpowiedzialnego za nie organu zarządzającego. Podstawowym problemem jest to, że nikt w państwach członkowskich nie bierze *całościowej* odpowiedzialności za jakość kontroli i nadzoru na poziomie krajowym oraz że informacje przekazywane Komisji Europejskiej i Trybunałowi Obrachunkowemu nie zawsze są wystarczająco dobre.

Aby usprawnić realizację budżetu w państwach członkowskich, Komisja Europejska wydaje podręczniki i poradniki na temat najlepszej praktyki stosowanej

³ Europejski Trybunał Obrachunkowy, Sprawozdanie roczne za 2004 r., ust. 1.50.

w organach krajowych. Są one liczone w setkach, jeśli nie tysiącach⁴. Czy można sobie wyobrazić, że wszystkie zaangażowane osoby – nawet przy najlepszych na świecie chęciach – kiedykolwiek dojdą do porozumienia w sprawie najlepszych praktyk? A co w przypadku, gdy nie ma najlepszych chęci? Osoby odpowiedzialne za wykonanie budżetu w państwach członkowskich nie są pracownikami Komisji, ale administracji danego państwa. Czyj interes będzie dla nich ważniejszy? Czy przy dokonywaniu trudnych wyborów i podejmowaniu decyzji będą kierować się krajowym, czy europejskim „duchem”?

Negatywne poświadczenie wiarygodności

Niedawno Komisja Kontroli Budżetowej zastanawiała się sporo na temat „brakującego ogniwa” pomiędzy postanowieniem Traktatu, zgodnie z którym Komisja Europejska ponosi pełną odpowiedzialność za realizację budżetu a obowiązkami wykonawczymi państw członkowskich. Powodem tego zainteresowania jest to, iż niedociągnięcia w systemach kontroli i nadzoru państw członkowskich są głównym powodem tzw. negatywnych poświadczeń wiarygodności Trybunału Obrachunkowego.

Poświadczenie wiarygodności (artykuł 248 Traktatu) jest centralną częścią sprawozdania rocznego Trybunału, które samo w sobie jest ważnym elementem w procesie udzielania absolutorium przez Parlament. Od 1994 r., kiedy to po raz pierwszy Trybunał wydał poświadczenie wiarygodności, jest ono negatywne. Prasa szybko postawiła znak równości między negatywnym poświadczeniem wiarygodności a nadużyciami finansowymi i korupcją, a to tworzy trudną sytuację dla europarlamentarzystów. Co roku po publikacji sprawozdania rocznego Trybunału, w szczególności w prasie brytyjskiej, pojawiają się bardzo problematyczne, jeśli nie bezpośrednio wprowadzające w błąd nagłówki. Było to niewątpliwie jednym z powodów, dla których Pan Terry Wynn, sprawozdawca ds. absolutorium za rok 2003, skoncentrował się na przyczynach negatywnego poświadczenia wiarygodności i przywrócił do porządku obrad pomysł początkowo prezentowany przez Julesa Muisa, byłego audytora wewnętrznego Komisji Europejskiej.

Obowiązki a rzeczywistość

Sprawozdawca ds. absolutorium za rok 2003 nie miał żadnych trudności w przekonaniu członków Komisji Kontroli Budżetowej oraz całej Izby co do konieczności wypełnienia luki między odpowiedzialnością, określoną prawem, a niewystarczającym wypełnianiem obowiązków w terenie. W kwietniu 2005 r.,

⁴ Sprawozdanie roczne za 2004 r., ust. 5.10 oraz tabela 4.2.

podczas sesji plenarnej, przyjęto przeważającą większością głosów absolutorium z wykonania budżetu za rok 2003, w którym Parlament Europejski zaproponował wprowadzenie **oświadczenia ujawniającego *ex ante*** oraz **poświadczenia wiarygodności *ex post***.

Oświadczenie ujawniające *ex ante* powinno potwierdzać, że struktura organizacyjna stosowana przez państwa członkowskie spełnia wymogi prawodawstwa wspólnotowego oraz przewiduje ich skuteczność eliminującą ryzyko błędu w transakcjach. Przewidywano również, że plan działań naprawczych mógłby być w razie konieczności włączony do oświadczeń ujawniających.

Poświadczenie wiarygodności *ex post* powinno być rocznym poświadczeniem krajowego organu zarządzającego, w którym przedstawiałby on deklarację podobną do wydawanej przez organ zarządzający UE (dyrektora generalnego odpowiedzialnego ze strony Komisji Europejskiej)⁵.

Następnie Parlament zaproponował, żeby obydwie oświadczenia były podpisywane przez najwyższe organy polityczne i zarządzające każdego państwa członkowskiego, a także przyjął ogólną zasadę, że rolę tę będzie zazwyczaj pełnił minister finansów.

Treść deklaracji krajowych

Zakres deklaracji, jak i zakres odpowiedzialności sygnatariuszy powinien zostać poddany dalszym rozważaniom oprócz tych, które miały miejsce podczas procedury zatwierdzania absolutorium.

Jeśli mają dodać wartość, deklaracje na poziomie krajowym nie powinny oczywiście powtarzać zapewnień danych na poziomie operacyjnym. Oświadczający powinien potwierdzić, jako reprezentant państwa członkowskiego, że wdrożono procesy oraz że działają one skutecznie, szczególnie jeśli chodzi o zarządzanie ryzykiem błędu w przypadku transakcji.

Deklaracje *ex ante* powinny zawierać, między innymi, informacje na temat instytucji właściwych do wdrażania działań korzystających ze środków finansowych UE oraz na temat instytucji właściwych do podejmowania kontroli na poziomie centralnym i niższym, na temat dostatecznej ilości dostępnych zasobów dla celów kontroli na każdym poziomie, a także informacje o działaniach podjętych w celu zapewnienia, że każda instytucja zna w pełni wymagania i wytyczne UE.

⁵ Deklaracja dyrektora generalnego brzmi: *Ja (...) stwierdzam, że uzyskałem racjonalne zapewnienie, że zasoby (...) zostały wykorzystane zgodnie z zamierzonym celem i zasadami należytego zarządzania finansami oraz że zastosowane procedury kontroli dają niezbędne gwarancje co do legalności i prawidłowości transakcji.*

Deklaracje *ex post* powinny zawierać, między innymi, potwierdzenie, że w danym roku zastosowano procedury w celu zapewnienia stosowania się do zasad UE, zapewnienia wiarygodności skarg przedłożonych Komisji w danym roku oraz w celu zarządzania ryzykiem błędu w transakcjach.

Opór państw członkowskich

Propozycje Parlamentu spowodowały wielki niepokój w większości państw członkowskich. Oto niektóre z najbardziej barwnych argumentów przeciw propozycji:

„Propozycja zakładałaby, że minister finansów w danym kraju odpowiadałby przed Parlamentem Europejskim, a nie przed parlamentem w swoim kraju oraz że następny krok wymagałby uczestnictwa ministrów finansów z państw członkowskich w sesjach plenarnych, którzy musieliby się bronić”. (!).

Parlament Europejski nigdy czegoś takiego nie powiedział. Nie ma tego w żadnym tekście przyjętym przez niego. Nigdy o tym nie wspomniano ani nie rozmawiano w Komisji Kontroli Budżetowej. Można to jedynie rozumieć jako argument służący tym, którzy wolą obecną sytuację, w której bardzo trudne, jeśli nie niemożliwe, jest prawidłowe kontrolowanie wykorzystania środków unijnych.

„Propozycja zmieniłaby równowagę między Komisją Europejską a państwami członkowskimi i właściwie oznaczałaby przeniesienie odpowiedzialności z Komisji na państwa członkowskie”.

Propozycja nie zdejmuje odpowiedzialności z Komisji, a jedynie podkreśla odpowiedzialność państw członkowskich, zgodnie z drugą częścią artykułu 274. Należy również zauważyć, że Parlament Europejski nie jest zainteresowany przeniesieniem odpowiedzialności z Komisji na państwa członkowskie. Gdyby doszło do sytuacji, w której Komisja nie ponosiłaby już ostatecznej odpowiedzialności za wykonanie budżetu, osłabiłaby się procedura absolutorium, a tym samym uprawnienia Parlamentu.

„Podpis ministra finansów przeniósłby odpowiedzialność z organów zarządzających na polityków”.

Wydaje się jasne, że żaden minister finansów nigdy by nie podpisał czegoś takiego, *chyba że* zrobiliby to *na górze* deklaracji organu zarządzającego na poziomie administracyjnym. Podpis ministra finansów nie byłby oczywiście *jedynym* podpisem. Powinien być *ostatnim*, który gwarantuje i potwierdza solidność wszystkich pozostałych niżej złożonych podpisów w łańcuchu administracyjnym. Byłby to podpis, który by potwierdzał *odpowiedzialność państwa*.

Trochę ciężko zrozumieć, dlaczego podpisywanie takich deklaracji byłoby tak ogromnie trudne dla ministra finansów. Przedstawiciele państw członkowskich

przedstawili wiele argumentów przeciw temu pomysłowi: zbyt biurokratyczny, za trudny, zbyt kosztowny, zbędny, już dużo robimy itd.

Najbardziej logicznym wytłumaczeniem tego oporu wydaje się jednak to, iż biurokraci w państwach członkowskich wiedzą, że nie wiedzą; wiedzą, że nie mają pełnego wglądu w zarządzanie i kontrolę funduszy UE. To prawdopodobnie dlatego informują ministra finansów, że takie deklaracje są niepotrzebne.

Rola krajowych organów kontroli w związku z proponowanymi instrumentami

Oprócz kilku godnych uwagi wyjątków, rola krajowych instytucji kontrolnych w kontrolowaniu wykorzystania środków UE była jak dotąd ledwo widoczna. Krajowe organy kontroli kierują się różnymi zadaniami i mają różne uprawnienia kontrolne. Są niezależne i raportują do parlamentów w swoich krajach. Faktem jest również, że środki unijne są stosunkowo niewielkie w porównaniu z ogólnym krajowym budżetem, który organy kontroli muszą kontrolować. Jednak krajowe instytucje kontrolne mogłyby odegrać istotną rolę w związku z proponowanymi instrumentami.

W przypadku wyżej wymienionych krajowych deklaracji jasne jest, iż powinny być kontrolowane przez organ zewnętrzny. Po pierwsze, krajowy organ zarządzający powinien dokonać przedstawienia swojej opinii na temat sytuacji finansowej i zarządczej, a następnie kontroler zewnętrzny, czyli krajowy organ kontroli lub kontroler z prywatnego sektora powinien przeprowadzić kontrolę poświadczeń otrzymanych od krajowej instytucji zarządzającej. Zachętą dla państw członkowskich do zwrócenia się w tym celu do swoich krajowych organów kontroli jest to, że w interesie samego państwa członkowskiego leży pozyskanie wiedzy, że informacje, jakie wysyła do Komisji Europejskiej i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego są prawidłowe.

Przeprowadzając taką kontrolę, krajowa instytucja kontrolna mogłaby dostarczać parlamentowi w swoim kraju, Komisji Europejskiej oraz Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu właściwych informacji *potrzebnych dla celów rozliczalności, audytu i kontroli na poziomie UE*. Odpowiednie informacje można prawdopodobnie dostarczyć tylko wtedy, gdy kontrole przeprowadza się zgodnie ze standardami wspólnie opracowanymi przez Komisję Europejską i krajowe instytucje kontrolne. Jednocześnie wspólne standardy kontroli środków unijnych przeprowadzanych przez krajowe instytucje kontrolne w swoich krajach wydają się być bezwzględnym warunkiem wstępnym do zaakceptowania przez Europejski Trybunał Obrachunkowy działań kontrolnych realizowanych przez krajowe organy kontroli.

Taka perspektywa nie odpowiada większości krajowych organów kontroli, co jest zrozumiałe, gdyż narusza ustalone prawdy. Jednak istnieją ważne powody,

dla których krajowe organy kontroli powinny dostosować swoje metody pracy, tak, aby uwzględnić to, że istnieje Unia Europejska, która zarządza budżetem w wysokości ponad 100 miliardów euro oraz że europejscy podatnicy w państwie członkowskim A mają prawo wiedzieć, w jaki sposób państwo członkowskie B rozporządza środkami unijnymi.

Wydaje się jasne, że każda przyszła krajowa deklaracja przesłana do Komisji Europejskiej lub do Trybunału Obrachunkowego bez załączonego poświadczenia od krajowego organu kontroli – lub od innego zewnętrznego kontrolera – będzie traktowana ze sceptycyzmem, jeśli nie z podejrzliwością. Dlatego też, zarówno krajowe rządy, jak i krajowe parlamenty – i ostatecznie obywatele państw członkowskich – będą zainteresowani ujrzaniem kontrasygnaty krajowego organu kontroli na deklaracji ministra finansów.

Ogólnym celem reformy administracyjnej w Komisji Europejskiej było przekazanie odpowiedzialności za wykorzystanie środków pieniężnych osobom z Komisji, które z nich korzystają. Parlament Europejski poparł ten rozsądny cel i wziął pod uwagę, iż tę samą zasadę należy stosować w przypadku środków, z których korzystają państwa członkowskie.

Zarówno Parlament, jak i Europejski Trybunał Obrachunkowy wyraziły raczej krytyczne uwagi na temat sprawozdania rocznego z działalności wraz z deklaracją, przygotowanych przez organ zarządzający UE (dyrektora generalnego w Komisji). Jednak niepoważnie byłoby kontynuować krytykę wobec organu zarządzającego UE i nie poprosić *krajowego* organu zarządzającego o większe starania. Sprawozdanie roczne z działalności wraz z właściwą deklaracją, przygotowane przez krajowy organ zarządzający, mogłoby być faktycznie kolejnym cennym źródłem informacji dla poświadczenia wiarygodności Trybunału.

Kontrola wewnętrzna i zewnętrzna

Argumentowano, że Parlament Europejski, proponując krajowym instytucjom kontrolnym określony udział w kontrolach środków europejskich myli rolę kontroli wewnętrznej i zewnętrznej.

Każde państwo członkowskie ma krajowy organ kontroli odpowiedzialny za niezależną kontrolę zewnętrzną budżetu danego państwa. Nawet jeśli inne są uprawnienia kontrolne krajowych organów kontroli, wspólną cechą charakterystyczną jest to, że uprawnione są do kontroli działalności różnych ministerstw swojego rządu. Wynika z tego, że krajowy organ kontroli byłby w pełni uprawniony do kontroli deklaracji dotyczącej wykorzystania środków unijnych, wydawanej na poziomie ministerialnym. Zasadniczo, to zadaniem kontrolera krajowego jest skontrolowanie, w jaki sposób ministerstwa wykorzystują pieniądze swoich podatników. Dlaczego

ta sama instytucja nie miałaby kontrolować sposobu, w jaki ministerstwa te wykorzystują pieniądze podatników europejskich opierając się na deklaracji ministra (finansów) danego kraju?

Reakcja Rady

Na spotkaniu 8 listopada 2005 r. Rada ds. Gospodarczych i Finansowych (ECOFIN) kategorycznie odrzuciła proponowane kroki, podając za powód to, że istniejące działania są wystarczające⁶.

Pamiętając, że od 1994 r. Trybunał Obrachunkowy przedstawia negatywne poświadczenia wiarygodności, oświadczenie Rady wywołało pewne zdziwienie wśród członków Komisji Kontroli Budżetowej.

Porozumienie międzyinstytucjonalne

W celu uniknięcia lub zapanowania nad ryzykiem konfliktu czy blokowaniem procedur w sektorze budżetowym, Rada, Komisja Europejska i Parlament zawierały często porozumienia dotyczące sposobów korzystania z uprawnień nadanych im przez traktaty. Takie porozumienia lub wspólne oświadczenia są obecnie częścią porozumienia międzyinstytucjonalnego dotyczącego dyscypliny budżetowej i zarządzania finansami.

Trybunał Sprawiedliwości nie tak dawno orzekł o prawnej wartości porozumień międzyinstytucjonalnych. Jednocześnie docenił przydatność takiego instrumentu, a nawet potrzebę zezwolenia instytucjom na realizację zadań, jakie otrzymały do wykonania.

Nowe porozumienie międzyinstytucjonalne zacznie obowiązywać od 1 stycznia 2007 r. Podczas negocjacji delegacja Parlamentu wykonała olbrzymią pracę, aby włączyć tekst na temat oświadczenia ujawniającego *ex ante* oraz poświadczenia wiarygodności *ex post*. Biorąc pod uwagę opór prawie wszystkich państw członkowskich, tekst końcowy jest bardziej niż zachęcający, choć nie tak wyraźny, jak by sobie tego życzano:

„Instytucje zgadzają się co do wagi, jaką ma kwestia wzmocnienia wewnętrznej kontroli bez nakładania dodatkowych obciążeń administracyjnych, co wymaga uproszczenia podstawowego prawodawstwa. W tym kontekście znaczenie priorytetowe zostanie nadane należytemu zarządzaniu finansami ukierunkowanemu na uzyskanie pozytywnego poświadczenia wiarygodności (DAS) dla środków

⁶ Patrz ust. 12 w konkluzjach przyjętych na posiedzeniu Rady ECOFIN 8 listopada 2005 r.; na stronie <http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/EcofinConclusions_08nov.pdf>.

w ramach zarządzania dzielonego. W tym celu stosowne przepisy można ustanowić w odnośnych podstawowych aktach prawodawczych. W ramach zwiększonego zakresu obowiązków związanych z funduszami strukturalnymi oraz zgodnie z krajowymi wymogami konstytucyjnymi odnośne organy kontrolne w państwach członkowskich przygotowują ocenę dotyczącą zgodności systemów zarządzania i kontroli z przepisami Wspólnoty.

Państwa członkowskie zobowiązują się tym samym do przygotowania rocznego podsumowania dostępnych kontroli i deklaracji na odpowiednim szczeblu krajowym” .

Pozytywną stroną tego raczej otwartego tekstu jest fakt, iż pozwala on na dalsze działania w kierunku wprowadzenia deklaracji krajowych. Ze względu na silne poparcie zarówno w Komisji Kontroli Budżetowej, jak i w całej Izbie ze strony wszystkich grup politycznych, ten cel mógłby stać się głównym priorytetem dla tej Komisji.

Absolutorium za rok 2004

Jan Muller, sprawozdawca Komisji Kontroli Budżetowej ds. absolutorium za rok 2004, pracował nad podejściem uzgodnionym rok wcześniej. Biorąc pod uwagę brak zgody Rady na omówienie propozycji Parlamentu dotyczącej jednej, ogólnej deklaracji, zasugerowano, aby przede wszystkim państwa członkowskie wydawały oddzielną deklarację dla każdego większego sektora. Dalej zaproponowano, żeby zamiast jednego podpisu ministra finansów, państwa członkowskie same określiły odpowiedni organ na poziomie centralnym, który powinien być odpowiedzialny za wydawanie deklaracji i za rozliczanie się z nich. Sprawozdawca podtrzymał jednak stanowisko, że „oświadczenie na poziomie politycznym dotyczące wszystkich środków wspólnotowych w ramach zarządzania dzielonego i podpisane przez ministra finansów (...) jest wciąż konieczne i będzie dużym krokiem naprzód”⁷.

Nieprawidłowe lub niekompletne deklaracje

Wartość dodana każdego poświadczenia wiarygodności zależy od tego, czy jest ono wiarygodne pod względem prawidłowości i kompletności. Dlatego też trzeba zastanowić się nad skutkami, jakie może wywołać nieprawidłowa lub niekompletna deklaracja.

Pierwszym krokiem do zapewnienia prawidłowych i kompletnych deklaracji byłoby oczywiście zaproszenie krajowego organu kontroli do kontrolowania tych

⁷ Sprawozdanie roczne za rok 2004, ust. 37.

deklaracji. Większość krajowych instytucji kontrolnych byłaby prawdopodobnie w stanie dostosować swoją niezależność, gdyby parlamentarna komisja ds. kontroli w państwie członkowskim zaprosiła je do przyjrzenia się deklaracjom ministra finansów. Drugim krokiem byłoby zapewnienie dostępu publicznego do deklaracji i poświadczeń. Po trzecie, należałoby dokonać rozróżnienia pomiędzy niezamierzonymi błędami i nieprawdziwymi deklaracjami. Niezamierzone błędy mogłyby doprowadzić do zawieszenia tej części płatności w ramach finansowania wspólnotowego, której by dotyczyły, do momentu, aż systemy kontroli zostałyby usprawnione, a rozliczalność wzmocniona. Nieprawdziwa deklaracja podałaby w wątpliwość zdolność państwa członkowskiego do zarządzania środkami finansowymi UE w ogóle i powinna spowodować nie tylko zawieszenie płatności i zastosowanie korekt finansowych, lecz także poważne kary i zakrojone na szeroką skalę audyty systemów nadzoru i kontroli w państwie członkowskim.

Wnioski

Niewłaściwe byłoby twierdzenie, że krajowe deklaracje nie mają wad, bo mają. Pierwsze ryzyko to oczywiście fakt, że krajowe władze nie będą w stanie dostrzec niedoskonałości we własnych systemach, ani tym samym przedstawić jakichkolwiek przejrzystych poświadczeń wiarygodności. To ryzyko mogłoby być na początku do pewnego stopnia prawdziwe. Zdecydowanie by się zmniejszyło, gdyby skutki przedstawiania – świadomego – nieprawidłowych deklaracji stłumiły wszelką motywację, by tak robić.

Jednak korzyści płynące z tego narzędzia daleko przewyższają jakiegokolwiek wady:

Wysoka liczba pojedynczych poświadczeń i dokumentów pokontrolnych w ramach każdego obszaru perspektywy finansowej wyraźnie odzwierciedla potrzebę takich deklaracji:

- na lata 1994–1999 Komisja Europejska zatwierdziła 1104 programów w ramach funduszy strukturalnych i 920 projektów w ramach Funduszu Spójności;
- w latach 2000–2006 istniało 606 programów w ramach funduszy strukturalnych, 1163 projekty w ramach Funduszu Spójności oraz 72 projekty w ramach Funduszu ISPA;
- każdy program może zawierać kilka tysięcy projektów;
- w ramach WPR działa 91 agencji płatniczych.

Ani Komisja Europejska, ani Trybunał nie są w stanie przypatrzeć się każdemu pojedynczemu poświadczeniu lub dokumentowi pokontrolnemu. Dlatego państwa członkowskie – na centralnym, krajowym poziomie – muszą *gwarantować* jakość

informacji zawartych w znacznej liczbie poszczególnych deklaracji na niższym poziomie.

Deklaracje krajowe będą również stanowić zasadniczy *punkt wyjścia* każdej poważnej kontroli wykonania budżetu, o ile będą *punktem odniesienia* dla skutecznej strategii kontrolnej, która umożliwiłaby Komisji Europejskiej i Trybunałowi ograniczanie rachunków, szeregowanie pod względem ważności, selektywność w swojej kontroli, a także optymalizację wykorzystania skąpych zasobów kontrolnych.

Ten instrument nigdy prawdopodobnie nie będzie popularny, gdyż deklaracje są rodzajem *oświadczenia o przejrzystości*. Dlatego oczywiste jest, że wprowadzenie krajowych deklaracji będzie wymagało woli politycznej.

W każdym razie wydaje się nierozsądne zwlekanie z wprowadzeniem tego podstawowego instrumentu, aż skutkiem braku przejrzystości będzie kolejny skandal finansowy.

Siim Kallas
Wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej

WSPÓLNA PRACA DLA LEPSZEGO WYKORZYSTANIA ŚRODKÓW UNII EUROPEJSKIEJ

1. Wstęp

W tak wielonarodowościowej organizacji jak Unia Europejska (UE) wszyscy musimy dążyć do jak najlepszego wykorzystania środków, jakie mamy wspólnie do dyspozycji, aby dostarczać podatnikom prawidłowe wyniki. Dotyczy to zarówno działań audytowych i kontrolnych, jak i większych programów wydatków. Dlatego właśnie pragnę zgłębić w tym artykule kwestię, w jaki sposób NOK (najwyższe organy kontroli) oraz inne organy audytu zewnętrznego mogą przyczynić się do wzmocnienia kontroli środków unijnych przez lepsze zrozumienie wzajemnych relacji między państwami członkowskimi a Komisją, a także chcę się zastanowić, jak Komisja może to ułatwić. Ze względu na często wysoki poziom dyskusji dotyczących tego zagadnienia, jestem wdzięczny za możliwość zagłębienia się szczegółowo w konkretne wyzwania, jakie stoją przed UE w kontekście audytu sektora publicznego. Chciałbym również umożliwić czytelnikom „Kontroli Państwowej” zapoznanie się z wysiłkami, jakie czyni Komisja w celu zapewnienia skutecznego zarządzania pieniędzmi europejskich podatników. Zaproszenie, jakie otrzymałem od tego ważnego czasopisma jest wspaniałym przykładem chęci NOK (co widać na przykładzie spotkania Komitetu Kontaktowego w 2005 r.¹) do włączenia się do debaty i do prowadzenia szczerzej i otwartej dyskusji o tych kwestiach. Może to być tylko z korzyścią dla wszystkich zainteresowanych.

¹ Zob. J. Mazur: *Rola najwyższych organów kontroli w działaniach na rzecz poprawy rozliczalności środków Unii Europejskiej. Relacja z zebrania Komitetu Kontaktowego w Sztokholmie*, „Kontrola Państwowa” nr 1/2006.

Chciałbym omówić następujące zagadnienia:

– zasadnicze powiązania między audytem i podobnymi działaniami kontrolnymi a sposobem pracy UE, a także znaczenie tych pierwszych dla kontroli wewnętrznych Komisji;

– różne obszary polityk oraz sposób, w jaki różnią się praktycznie pod względem kontroli wewnętrznej i audytu;

– inicjatywy, jakie podjęliśmy w ramach poprawy przejrzystości w obszarach, nad którymi Komisja ma najbardziej bezpośrednią kontrolę;

– możliwe pozytywne skutki różnorodnych inicjatyw podejmowanych przez różne NOK, jak również ewentualne korzyści, jakie moglibyśmy przewidzieć na przyszłość².

Jednak zanim przejdę do szczegółów, warto wyjaśnić zagrożenia dla kontroli finansów UE. Porozumienia dotyczące zarządzania i audytu są często skomplikowane, a łańcuchy kontroli długie i wielopoziomowe. W tej sytuacji bardzo mały procent nieprawidłowości może mieć znaczący efekt (także mierzalny efekt finansowy w przypadku błędów finansowych). Zarówno Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO), jak i Komisja są zdania, że te nieprawidłowości są częściowo nieodłączną cechą polityk, w których wymaga się od beneficjentów, aby dokonali „samooceny” swoich uprawnień przy istniejącym, często skomplikowanym i szczegółowym ustawodawstwie. To oznacza, że zerowe ryzyko i 100% dokładności zawsze mogą być celami teoretycznymi, ale nie rzeczywistymi. Stąd zaistnienie nieprawidłowości nie zawsze będzie sygnalizować, że zasady prawidłowej rachunkowości lub należytego zarządzania finansami zostały narażone na niebezpieczeństwo. To uznanie niemożliwości osiągnięcia zerowego ryzyka³, a także koncepcja, że racjonalna pewność oznacza skuteczne zarządzanie „ryzykiem błędu w transakcjach” (i korekcji już wykrytych) oznacza, że Komisja musi uszeregować pod względem ważności te nieprawidłowości, które mogą spowodować znaczące straty finansowe. Dlatego też kwestie omówione poniżej należy postrzegać w świetle tej hierarchizacji.

2. Związek między audytem a kontrolą wewnętrzną w kontekście UE

Ze względu na rozbieżność pomiędzy swoimi możliwościami kadrowymi a wielkością budżetu, za jaki jest odpowiedzialna, Komisja musi delegować zadania przy zarządzaniu swoją działalnością. Pomimo tego delegowania, art. 274⁴ Traktatu

² J. Mazur, L. Marcinkowski: *Kierunki możliwych zmian w systemie kontroli środków Unii Europejskiej*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2005.

³ *Koncepcja «ryzyka dopuszczalnego» zgodnie z planem działania Komisji*, <<http://www.europarl.europa.eu/comparl/cont/site/auditions/workshop/gray.pdf>>.

⁴ *Komisja wykonuje budżet zgodnie z przepisami rozporządzeń wydanych na podstawie*

ustanawiającego Wspólnotę Europejską jasno mówi, że ostateczna odpowiedzialność spoczywa na Komisji, chociaż od państw członkowskich, zarządzających 80% budżetu, wymaga się, by współpracowały w ramach tego zarządzania.

Praktycznym skutkiem tego układu jest to, że – na poziomie projektu – Komisja jest rzadko w stanie przeprowadzić bezpośrednie kontrole na dokumentach dotyczące działań, jakie finansuje, i jeszcze rzadziej jest w stanie sprawdzić „na miejscu” rzetelność stanowiącą podłoże tych dokumentów. Zatem, aby wzmocnić swoją strukturę kontrolną, uciekano się w o wiele większym stopniu do przypominających audyt zapewnień.

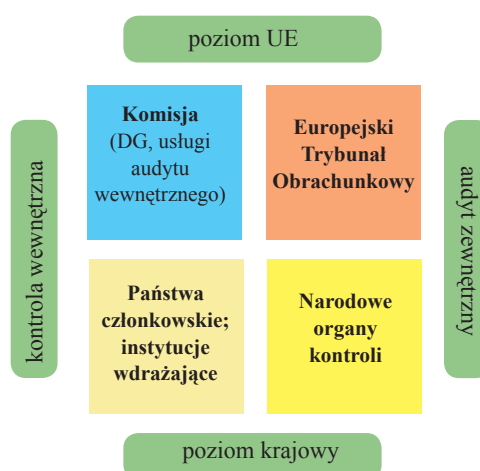
Komisja, podobnie jak większość organizacji sektora prywatnego i publicznego, posiada usługi audytu wewnętrznego (*Internal Audit Service – IAS*) oraz audytora zewnętrznego (czyli ETO). Również, jak większość organizacji, do ukierunkowania swoich działań wykorzystuje kontrole wewnętrzne *ex ante* (wstępne, np. weryfikację kryteriów formalnych przed dokonaniem płatności). Przy zarządzaniu ryzykami związanymi z opisanym powyżej delegowaniem Komisja musi korzystać z pracy audytorów (pracowników Komisji lub zakontraktowanych zewnętrznie), wykonujących weryfikację „na miejscu” beneficjentów i instytucji pośredniczących, która zwykle kończy się wydaniem poświadczenia lub raportu z uzgodnionych procedur.

ETO zasugerował połączenie pracy wszystkich audytorów w celu poprawy wiarygodności. Poniższy rysunek z raportu ETO nr 02/2004 na temat „audytu jednorazowego” przedstawia głównych uczestników. Sytuację tę komplikuje dodatkowo to, że audyty są w znacznym stopniu stosowane przez Komisję jako integralna część kontroli wewnętrznej budżetu UE. Działania te nie są ani audytami zewnętrznymi (audytor nie raportuje do zewnętrznego partnera i nie ma żadnej roli ustawowej), ani audytami wewnętrznymi (audytor raportuje do kierownika liniowego, a nie do wyższego kierownictwa, a większy nacisk kładzie się na weryfikację systemu i kontrole prawidłowości niż na kwestie wydajności czy skuteczności). Jednak audyty te mają wiele wspólnych cech charakterystycznych: audytorzy muszą być dyplomowani lub akredytowani, niezależni od jednostki kontrolowanej, a także muszą dostarczyć końcowy raport ze swojej pracy w formie poświadczenia wiarygodności lub oświadczenia o uzgodnionych procedurach. W ten sposób istnieje szeroka baza działań związanych z audytem i weryfikacją, która wykracza poza to, co normalnie można by uważać za „kontrolę wewnętrzną”, co nie jest wyraźnie odzwierciedlone po lewej stronie rysunku.

artykułu 279, na własną odpowiedzialność i w granicach przyznanych środków, zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami. Państwa członkowskie współpracują z Komisją w celu zapewnienia, aby środki były wykorzystywane zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami.

Rysunek 1

Kontrola wewnętrzna i audyt zewnętrzny budżetu UE



Zdarzają się często nieporozumienia co do ewentualnego wykorzystania audytu jednorazowego i pomysłu zintegrowanych ram oraz tego, co to oznacza dla pozostałych uczestników audytu zewnętrznego, takich jak NOK. Jak wyjaśniło wiele NOK Unii Europejskiej, ich niezależność jest nadrzędna przy planowaniu, przeprowadzaniu i sporządzaniu raportów ze swojej pracy. Każdy NOK ma własne zobowiązania statutowe w danym państwie członkowskim. Nie ma możliwości przewidzenia bezpośredniej relacji pomiędzy NOK a Komisją Europejską – można tylko utrzymywać, że audytor zewnętrzny prywatnego przedsiębiorstwa ma obowiązek zachowania staranności w swoim poświadczeniu dla innego odbiorcy niż adresat poświadczenia (zwykle są to udziałowcy przedsiębiorstwa). Niemniej jednak, brak bezpośredniego obowiązku zachowania staranności lub odpowiedzialności prawnej w stosunku do innych partnerów przedsiębiorstwa (np. dostawców, klientów, partnerów strategicznych, pracowników) nie przeszkadza procesowi związanemu z ładem korporacyjnym wpływać w sposób wysoce pozytywny na tych partnerów.

Kluczowym czynnikiem, dzięki któremu proces związany z ładem korporacyjnym jest coraz bardziej użyteczny dla wszystkich partnerów, były ulepszenia dokonane w obszarze przejrzystości w ciągu ostatnich dwudziestu lat i to ukierunkowało cele strategiczne Komisji w tym obszarze. Komisja zdaje sobie sprawę, że musi lepiej

opisać i rozpatrzeć w pewnym kontekście sposób, w jaki organizacja działająca na wielu polach może osiągać wiarygodność przez pragmatyczne dążenie do maksymalnego zwiększenia różnych dostępnych źródeł tej wiarygodności. Moim zdaniem, im bardziej jesteśmy otwarci w stosunku do NOK w sprawie kwestii, z jakimi stykamy się w danych obszarach, tym więcej może pojawić się okazji do wymiany informacji i do współpracy, przy ciągłym poszanowaniu naszych statutowych obowiązków i niezależności. W tym właśnie duchu nakreślę poniżej kwestię budowania przez Komisję wiarygodności swoich rozliczeń w ramach różnych metod zarządzania.

3. Strategie i metodologie audytu

3.1. Standardy audytu stosowane w Komisji

Częstym pytaniem stawianym odnośnie do procesu kontrolnego w Komisji jest rodzaj standardów stosowanych przy różnych rodzajach audytu przeprowadzanego przez Komisję lub w jej imieniu. W przypadku usług audytu wewnętrznego wyraźnym punktem odniesienia są Międzynarodowe Standardy Profesjonalnej Praktyki Audytu Wewnętrznego (*International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing*). Jeśli chodzi o audyt/kontrolę „na miejscu” beneficjentów i instytucji pośredniczących, jako punkt wyjścia stosuje się Standardy Audytu INTOSAI (*International Organisation of Supreme Audit Institutions* – Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli) oraz Międzynarodowe Standardy Audytu wydane przez IFAC (*International Federation of Accountants* – Międzynarodowa Federacja Księgowych). Jednak z punktu widzenia Komisji, standardy międzynarodowe określone do stosowania przy prowadzeniu audytu sprawozdań finansowych stanowią dla nas tylko część drogi w kierunku specyfikacji, jakie musimy wykonywać w przypadku umów w bardzo konkretnych obszarach polityk o raczej wyjątkowych warunkach. Ponadto poziom i rodzaje delegowania (zamieszczone poniżej) również mają konsekwencje dla rodzaju procedur, jakie należy zastosować. Jednak w obszarach metodologii Komisja chciałaby, w miarę możliwości, oprzeć swoje podejście na podejściach konwencjonalnych i sformalizowanych, aby zapewnić jednolite standardy i możliwość powtarzania podejść w różnych obszarach.

3.2. Zarządzanie dzielone

Waga obowiązków Komisji i państw członkowskich, zgodnie z art. 274 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, znajduje swój najpełniejszy wyraz w obszarze zarządzania dzielonego (75-80% budżetu Wspólnoty), w ramach którego Komisja bierze niewielki udział lub nie bierze żadnego w zarządzaniu operacyjnym

programami i dlatego musi wypełniać swoje zobowiązania traktatowe przez system zapewnienia jakości audytu. Mimo że znacznie przypomina on audyt zewnętrzny (i jest faktycznie przeprowadzany przez NOK w niektórych państwach członkowskich), niemniej jednak stanowi część procesu związanego z kontrolą wewnętrzną, którą Komisja musi stosować w przypadku środków UE.

Jeśli chodzi o działania w ramach rolnictwa i funduszy strukturalnych, ze względu na ich różne pochodzenie i istotę swoich programów (roczne i wieloletnie, finansowane w 100% i współfinansowane) przyjęto nieco odmienne strategie dla uzyskania zapewnienia jakości. Wyzwaniem jest zagwarantowanie, żeby umieszczenie operacji na poziomie krajowym lub regionalnym tam, gdzie jest to najbardziej właściwe (subsidiarność⁵) nie stało w sprzeczności z absolutorium Komisji z jej obowiązków kontrolnych. Obydwie polityki stosują model pośrednika (agencji płatniczej lub instytucji zarządzającej), którego stwierdzenia weryfikowane są przez niezależny organ (organ certyfikujący lub instytucję poświadczającą). Ponadto, jeśli chodzi o fundusze strukturalne, określono kryteria techniczne⁶ (zgodne z międzynarodowo uznanymi standardami) dla instytucji audytowej, aby stosowała je podczas przeprowadzania swoich kontroli operacji.

Podejście obecnie przyjmowane dla nadchodzącego okresu programowego na lata 2007–2013 w zarządzaniu dzielonym to większy krok w kierunku przyjęcia zintegrowanego podejścia do kontroli korzystającej z „procedur kontrolnych opartych na wspólnych zasadach i standardach”, tak jak zaproponował ETO w swojej opinii nr 02/2004. W przypadku rolnictwa połączone jest to z wysoko skuteczną wymianą danych w celu zapewnienia mocnego i wiarygodnego łańcucha kontroli.

Należy zauważyć, że kluczowe instrumenty tej kontroli to narzędzia dobrze znane audytorowi/kontrolerowi: próba reprezentatywna i oparta na analizie ryzyka (z uwzględnieniem poziomów wiarygodności i zaufania), stałe i dobrze określone technicznie podejście do ekstrapolowania wyników, a także przejrzysty i jednoznaczny sposób raportowania. Można to uważać za „dowód koncepcji” dzięki temu, w jaki sposób audytorzy mający heterogeniczne role i obowiązki mogą współpracować, przy poszanowaniu swojej niezależności odnośnie do planowania i wykonywania pracy.

⁵ Artykuł 5 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

⁶ Załącznik IV zaproponowanych przepisów wykonawczych rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności, a także rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

3.3. Zarządzanie bezpośrednie

W przypadku zarządzania bezpośredniego (10-15% budżetu Wspólnoty) nie istnieje delegowanie ryzyka, tak jak w zarządzaniu dzielonym, a dwa rodzaje procesów audytowych potrzebne są do zarządzania ryzykiem związanym z „samooceną” (wymaganą przy występowaniu z wnioskami na podstawie kosztu rzeczywistego). Zarządzający projektem w Komisji nie jest w stanie dokonać wizytacji każdego projektu, a dowody z dokumentów dostarczają tylko ograniczone zapewnienie jakości. W ten sposób, dzięki zapewnieniu trzeciej strony w formie zaświadczenia audytora (zgodnie z wymogami rozporządzenia finansowego po przekroczeniu pewnego progu), zarządzający projektem ma niezależne uzasadnienie naliczonych kosztów. Zaświadczenie musi wystawić audytor niezależny i akredytowany, ale ściśle w ramach kontroli wewnętrznej Komisji.

Pomimo użyteczności procesu certyfikacji, ze względu na to, iż jest on podzielony na wiele tysięcy audytów, Komisja wciąż stoi w obliczu ryzyka związanego ze spójnością i technicznym zrozumieniem przez audytora wymogów wynikających z umowy. Komisja stara się zarządzać tym w ramach 7. ramowego programu przez dokładniejsze określenie „uzgodnionych procedur”, które mają być zastosowane. To jednak wymaga mechanizmu weryfikacji pracy audytorów certyfikujących oraz informacji na temat wykrytych błędów w celu dokonania oceny poziomu błędu w populacji jako całości. Na skutek swoich ograniczeń kadrowych Komisja często zleca tę pracę audytorowi, który ma być niezależny i ma reprezentować Komisję, gwarantując przestrzeganie warunków umowy.

Pomimo różnorodności dostarczanych zapewnień, Komisja nigdy nie jest w stanie delegować lub zawiesić obowiązku samodzielnego decydowania o dopuszczalności wniosków. Ale w sposób nieco podobny do zarządzania dzielonego, Komisja może skorzystać z „łańcucha kontroli”, który polega na przejrzystych działaniach audytowych i kontrolnych. W połączeniu mogą dać globalny obraz polityk lub programu, których dotyczą. Pod tym względem można zobaczyć, że pomimo radykalnych różnic z punktu widzenia prawa i polityk, wyniki środowisko kontrolne w zarządzaniu dzielonym i bezpośrednim powoduje pojawienie się podobnych spraw.

3.4. Inne metody zarządzania

Inne metody zarządzania stosowane przez Komisję (zarządzanie wspólne z organizacjami międzynarodowymi, zarządzanie pośrednio scentralizowane dla edukacji i niektórych polityk związanych ze środowiskiem oraz zdecentralizowane dla krajów trzecich) można umieścić w kontinuum między zarządzaniem dzielonym a bezpo-

średnio scentralizowanym, na podstawie poziomu delegowania dokonanego przez Komisję i w zależności od charakteru polityki oraz odpowiedniego ustawodawstwa. W większości przypadków Komisja musi polegać na podstawowych poziomach kontroli dostarczanych za pomocą certyfikatu lub przez zapewnienie poświadczenia.

4. Informacja i przejrzystość

Dyrektor generalny Dyrekcji Generalnej (DG) ds. Budżetu w Komisji wysłał 12 kwietnia 2006 r. do europejskich NOK pisma, które, mam nadzieję, będą potraktowane jako pierwszy krok w kierunku owocnego i stałego dialogu z NOK. Komisja przyznaje, że rozwój współpracy wymaga czasu i popiera stopniowe podejście przez konsultacje w celu jej osiągnięcia. Niezwykle ważne z punktu widzenia coraz większego nacisku, jaki kładziemy na przejrzystość jest również to, iż pierwsza inicjatywa odnośnie do wymiany informacji powinna wyjść z naszej strony. Jesteśmy głęboko przekonani, że otwarte podejście może przynieść wiele korzyści, które pewnie sprostujemy w miarę postępu naszej współpracy.

Wspomniane pisma zawierały tabele z zapłaconymi kwotami w podziale na linię budżetową dla danego państwa członkowskiego w 2005 r. Uważamy to za pierwszy skromny krok w kierunku wykorzystania możliwości raportowania finansowego i zarządzającego przy wykorzystaniu nowych systemów, jakie mamy do dyspozycji. W szczególności dostępność wiarygodnego systemu centralnego dla identyfikacji jednostek prawnych przez system ABAC⁷ wzmocni naszą umiejętność śledzenia wykorzystania środków unijnych w ramach różnych działań oraz zapewni skoncentrowanie większej uwagi na kluczowych beneficjentach w ramach zarządzania bezpośrednio scentralizowanego.

W przypadku transakcji z państwami członkowskimi Komisja obecnie wciąż nie ma w pełni zintegrowanych mechanizmów raportowania na poziomie końcowych beneficjentów, chociaż mechanizmy takie zostały dobrze opracowane dla pewnych obszarów polityk, np. rolnictwa. W dłuższej perspektywie Komisja dostrzega wielki potencjał dla zautomatyzowanego wzajemnego oddziaływania różnych systemów, co mogłoby zapewnić bogatsze i bardziej użyteczne źródło identyfikacji i zarządzania ryzykiem oraz zagadnieniami kontrolnymi.

Pierwszym krokiem w stronę tego celu było opracowanie przez DG ds. Budżetu w listopadzie 2006 r. wstępnej wersji modułu umożliwiającego śledzenie różnych działań audytowych w ramach zarządzania bezpośrednio scentralizowanego. Poprawi

⁷ ABAC (*Accrual Based Accounting* – rachunkowość memoriałowa) to akronim nazwy projektu Komisji Europejskiej dotyczącego przejścia z rachunkowości kasowej na memoriałową oraz nazwy wprowadzonego nowego systemu rachunkowości.

to koordynację oraz koszty i korzyści działań audytowych Komisji i może także zapewnić model, który można zastosować w stosunku do innych metod zarządzania.

Odpowiedzi, jakie dostaliśmy od NOK w reakcji na inicjatywę Komisji były dla nas bardzo zachęcające. Podkreślając swoją niezależność, wiele NOK jest zainteresowanych badaniem możliwości współpracy i wykorzystaniem informacji, jakie dajemy im do dyspozycji. Komisja ma nadzieję bazować na tym pozytywnym przyjęciu w następnych latach z korzyścią dla wszystkich zainteresowanych uczestników.

5. Znaczenie innowacji ze strony państw członkowskich

5.1. Punkt widzenia Komisji na przydatność eksperymentowania

Jednym z aspektów, dzięki którym praca Komisji w międzynarodowym i międzyrządowym środowisku jest tak pełna wyzwań i interesująca jest kreatywne napięcie, jakie istnieje pomiędzy szeroką różnorodnością podejść w różnych państwach członkowskich, a potrzebą dostarczania wartości dodanej na poziomie europejskim i szerszym. W obszarze kontroli finansowej i audytu Komisja może czerpać korzyści ze znaczącej pracy wykonanej przez rady międzynarodowych standardów w dziedzinie ustalania zasadniczych podejść, które są dobrze sprawdzone i, co równie istotne, łatwo rozpoznawalne i zrozumiałe dla społeczności, którym służą. Komisja jednak nie chce też utracić korzyści, jakie mogą pojawić się z „systemowego” podejścia, gdzie szybkiego postępu może dokonać każde państwo członkowskie, działając zgodnie z własnymi potrzebami i motywacjami.

Takie eksperymentowanie może przyczynić się do pojawienia się i sprawdzenia nowych strategii, pozwalając na naturalną ewolucję w stronę skutecznych podejść, które będą mogły być potem przeanalizowane i w końcu przyjęte przez inne państwa członkowskie, raczej w formie porozumienia niż narzucenia.

5.2. Przypadek holenderski

Inicjatywa holenderskiego ministra finansów dotycząca dostarczania na poziomie krajowym deklaracji obejmujących rolnictwo (od 2007 r. za rok 2006) oraz fundusze strukturalne (od 2008 r. za rok 2007) jest przykładem podejścia opartego na poświadczeniu wiarygodności. Tak jak w przypadku deklaracji wykonywanych w ramach rocznych sprawozdań z działalności Komisji, wciąż uważa ona deklaracje za cenną metodę skoncentrowania priorytetów odnośnie do zarządzania w sprawach dotyczących kontroli finansowej. Podejście kaskadowe pokazuje, że możliwe jest zapewnienie większej pewności bez radykalnej zmiany istniejących struktur.

Dobroczynnym skutkiem krajowej inicjatywy rządowej jest to, że NOK może w pełni reagować w ramach swojej normalnej działalności. Dlatego też właściwe jest, aby wspomniane deklaracje podlegały również kontroli holenderskiego Trybunału Obrachunkowego. Chcielibyśmy też zobaczyć, jak poświadczenia wiarygodności na poziomie NOK będą powstawać na bazie podstawowej pracy instytucji kontrolnej i innych organów, a także formę, jaką przyjmie wymiana informacji i dowodów w praktyce. Jak wykazał już raport roczny o tendencjach w UE (*EU Trend annual report*), holenderski Trybunał Obrachunkowy dostarcza cenny punkt widzenia na zarządzanie finansami UE z perspektywy państwa członkowskiego.

5.3. Przypadek Wielkiej Brytanii

Inicjatywa ta prowadzona przez sam NOK (*National Audit Office*) Wielkiej Brytanii ponownie pokazuje, że innowacyjne strategie mogą powstawać z różnych, zauważonych potrzeb w różnych państwach członkowskich. I choć obecnie przedstawiono ustnie Izbie Lordów w Wielkiej Brytanii tylko zarys inicjatywy, Komisja chciałaby bardzo, żeby pomysł, aby rachunki UE podlegały nadzorowi NOK został dalej rozwinięty podczas spotkania Komitetu Kontaktowego w Warszawie. Pomysł związany z rachunkami UE może być problematyczny dla zarządzania bezpośrednio scentralizowanego (w którym beneficjenci otrzymują pieniądze bezpośrednio z Komisji), ale w przypadku zarządzania dzielonego i pośredniego istnieje z pewnością pole do zbadania. Ta inicjatywa pokazuje, że wybieranie intuicyjnych mechanizmów raportowania może dodać znaczącą wiarygodność dla partnerów danej organizacji, co jest zasadą, jaką Komisja również stara się rozwijać w ramach swojego planu działań⁸.

5.4. Przypadek duński

Przypadek duński to również inicjatywna NOK w formie projektu pilotażowego Państwowego Urzędu Kontroli Danii, polegająca na dostarczaniu oświadczenia o wiarygodności rachunków oraz legalności i prawidłowości transakcji. W tym wypadku przewiduje się, że łańcuch kontroli będzie działał za pośrednictwem odpowiednich wewnętrznych urzędów kontroli i kontrolerów we właściwych ministerstwach, aby zagwarantować przegląd kontroli dotyczących środków UE. Ta współpraca pomiędzy audytem a innymi działaniami kontrolnymi dostarcza

⁸ Plan działania Komisji na rzecz zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej, COM 2006 (9) [*Commission Action Plan towards an Integrated Internal Control Framework, COM 2006 (9)*].

odmienny i interesujący model uzyskiwania potwierdzenia. I znowu Komisja jest bardzo zainteresowana poznaniem dalszych szczegółów w miarę rozwijania się projektu.

5.5. Jak wymienione różne modele mogą pomóc Komisji i europejskim podatnikom

Znaczenie audytorów zewnętrznych dla typowego partnera jest podwójne: dostarczają oni ogólne potwierdzenia, że podstawowe zarządzanie jednostką kontrolowaną jest zadowalające; mogą również wydobyć na światło dzienne istotne informacje oraz dostarczyć wgląd w kluczowe elementy audytowanego systemu. Komisja może zyskać zapewnienie dotyczące ram kontroli wewnętrznej (za pośrednictwem dostarczonych opinii zewnętrznych) odnośnie do tego, czy są bezpośrednio, czy pośrednio związane z zarządzaniem środkami Unii Europejskiej. Co najważniejsze, można osiągnąć wynik końcowy i cel usprawnionej kontroli środków przy całkowitym poszanowaniu zewnętrznej roli i niezależności NOK.

6. Podsumowanie

Oprócz naszych własnych dobrze określonych ról i obowiązków, z niniejszej analizy jasno wynika, że Komisja i NOK dzielą pewne cele odnośnie do kontrolowania i audytowania środków UE, podczas gdy poprawę skuteczności działań związanych z poświadczaniem wiarygodności można uzyskać dzięki zrewidowanemu i uproszczonemu prawodawstwu. Jestem przekonany, że najbardziej korzystna będzie większa współpraca między wszystkimi zainteresowanymi stronami. Pragnąc pomóc w osiągnięciu tego, Komisja jest gotowa pracować w sposób przejrzysty, tak, aby poprawić zarówno wydajność, jak i skuteczność pracy związanej z audytem i kontrolą.

Komisja ma nadzieję, że współpraca, do której zachęca Komitet Kontaktowy, sprowokuje debatę wśród NOK i przyczyni się do inicjatyw dostosowanych do poszczególnych NOK i sytuacji w państwach członkowskich. Fundamentalną kwestią jest obowiązek, zarówno ze strony Komisji, jak i NOK, zagwarantowania i wykazania obywatelom Unii Europejskiej, że wszystkie środki wspólnotowe są właściwie zarządzane.

Hubert Weber
Prezes Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

**KONTROLA ZEWNĘTRZNA W UNII EUROPEJSKIEJ
ORAZ WSPÓŁPRACA NAJWYŻSZYCH ORGANÓW KONTROLI
I EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO
W KONTROLI ŚRODKÓW UNII**

Ramy kontroli zewnętrznej w UE

Ramy zarządzania i kontroli budżetu określone przez Traktat ustanawiający WE można streścić w następujących punktach:

– Komisja Europejska jest odpowiedzialna za wykonanie budżetu, a państwa członkowskie współpracują z Komisją w celu zagwarantowania, że środki przyznane w ramach budżetu wykorzystywane są zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami;

– za kontrolę zewnętrzną odpowiedzialny jest Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO);

– na Parlamencie Europejskim, stosującym się do zaleceń Rady i uwzględniającym poświadczenie wiarygodności Trybunału oraz jego sprawozdania, spoczywa wyłączna odpowiedzialność za udzielenie absolutorium Komisji Europejskiej z wykonania budżetu.

Różne metody realizacji budżetu UE (na szczeblu scentralizowanym, za pomocą zarządzania dzielonego lub zdecentralizowanego lub też zarządzania wspólnego), obejmującego miliony beneficjentów w 25 państwach członkowskich i krajach trzecich na całym świecie, wiążą się ze złożonym zarządzaniem dotyczącym ogromnej liczby różnych systemów.

Każde państwo członkowskie inaczej zajmuje się przepływami finansowymi z UE w ramach swojego krajowego budżetu, a specyficzne struktury instytucjonalne

i administracyjne państw prowadzą do modeli heterogenicznych dla zarządzania tymi przepływami i ich kontroli.

Środki w ramach zarządzania dzielonego Komisji Europejskiej i państw członkowskich (wydatki na rolnictwo oraz działania strukturalne) stanowią około 80% budżetu UE. Podczas gdy państwa członkowskie ponoszą odpowiedzialność za zarządzanie i kontrolę tych środków, na Komisji Europejskiej spoczywa ostateczna odpowiedzialność za ich wdrożenie. Gwarantuje ona, że systemy nadzoru i kontroli w całej UE zostały utworzone zgodnie z prawem wspólnotowym i są wdrażane w sposób, który odpowiednio zarządza ryzykiem odnoszącym się do legalności i prawidłowości transakcji.

Jeśli chodzi o zewnętrzną kontrolę ETO w takich ramach, traktaty przewidują w odniesieniu do krajowych organów kontroli, że:

– w każdym państwie członkowskim kontrolę przeprowadza się we współpracy z krajowymi organami kontroli lub, jeśli nie mają one niezbędnych uprawnień, z właściwymi krajowymi ministerstwami;

– pozostałe instytucje wspólnotowe, organy zarządzające dochodami lub wydatkami w imieniu Wspólnoty, osoby fizyczne lub prawne otrzymujące środki finansowe z budżetu, a także krajowe organy kontroli lub, jeśli nie mają one niezbędnych uprawnień, właściwe ministerstwa krajowe przekazują Trybunałowi Obrachunkowemu, na jego prośbę, dokumenty lub informacje niezbędne do tego, aby mógł on realizować swoje zadania;

– Trybunał Obrachunkowy i krajowe organy kontroli państw członkowskich współpracują w duchu zaufania i poszanowania wzajemnej niezależności.

Proponowany tekst Konstytucji Europejskiej nie zawiera żadnych zmian dla powyższych działań.

Słusznie podkreślono niezależność krajowych organów kontroli, gdyż są one instytucjami kontroli zewnętrznej, działającymi w kontekście krajowym. Wypełniają przypisane im przez swoje konstytucje uprawnienia, które z reguły nie wiążą się ze szczególną pracą odnośnie do finansów wspólnotowych. Sprawozdania tych organów przedkładane są parlamentom krajowym.

Wspólnotowe ramy kontroli wewnętrznej

W 2004 r. Europejski Trybunał Obrachunkowy opublikował swoją opinię nr 2/2004 w sprawie modelu „kontroli jednorazowej” wraz z propozycją, aby wspólnotowe ramy kontroli wewnętrznej obejmowały wszystkie poziomy zarządzania. Było to odpowiedzią na prośbę Parlamentu Europejskiego wyrażoną w jego decyzji dotyczącej absolutorium z wykonania budżetu ogólnego za rok 2000, aby miał on opinię o wykonalności wprowadzenia modelu kontroli jednorazowej do budżetu Unii

Europejskiej. Model ten zakłada, że każdy poziom kontroli opiera się na poziomie poprzednim, aby zredukować obciążenie dotyczące jednostki kontrolowanej oraz wzmocnić jakość działań kontrolnych, bez podważania niezależności zainteresowanych organów kontroli.

We wstępie do dokumentu ETO podkreślił, że jest organem kontroli zewnętrznej w UE, a nie częścią kontroli wewnętrznej.

Oto kilka z głównych informacji zawartych w opinii:

- aby zagwarantować skuteczną i wydajną kontrolę wewnętrzną środków unijnych, należy rozwijać wspólnotowe ramy kontroli wewnętrznej, które zawierałyby zasady i standardy, a w celu zapewnienia takiej skuteczności i wydajności, polityka legislacyjna i procesy ustawodawcze powinny być przejrzyste i jednoznaczne;

- ogólny koszt kontroli powinien być proporcjonalny do ogólnych korzyści, jakie przynoszą, zarówno pod względem finansowym, jak i politycznym;

- podstawą systemów kontroli wewnętrznej powinien być łańcuch procedur kontrolnych, a każdy poziom powinien mieć konkretne, określone cele uwzględniające pracę innych jednostek/osób;

- Komisja powinna odpowiadać za promowanie poprawy systemów kontroli wewnętrznej wspólnie z państwami członkowskimi;

- jasno określone standardy i zadania systemów kontroli wewnętrznej powinny dostarczać obiektywną bazę, na której Trybunał mógłby opierać ocenę projektu i działania systemów podczas przeprowadzania ich kontroli.

Komisja zareagowała publikując najpierw „Mapę drogową dla zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej” (*Roadmap to an Integrated Internal Control Framework*), a następnie „Plan działania dla zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej” (*Action Plan towards an Integrated Internal Control Framework*).

Spośród 16 zaproponowanych w „Planie działania” zadań jest 8 do zrealizowania przez państwa członkowskie. Jednak szczególnie interesujące dla wspólnoty najwyższych organów kontroli (NOK) jest zaproponowane działanie nr 8, zatytułowane „Ułatwienie dodatkowego zapewnienia ze strony NOK”, które podsumowuje następujący fragment: *Państwa członkowskie powinny zaapelować do swoich krajowych i regionalnych parlamentów, aby poprosiły swoje NOK o kontrolę i zapewnienie odnośnie do środków unijnych na swoim szczeblu. Wnioski z tych sprawozdań należy również udostępnić Komisji i Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu.*

Międzynarodowe standardy kontroli

Podobnie jak Europejski Trybunał Obrachunkowy, krajowe najwyższe organy kontroli nie są, jako niezależne instytucje, częścią odpowiednich systemów kontroli wewnętrznej. Jednak zarówno ETO, jak i krajowe NOK są zainteresowane skutecz-

nym funkcjonowaniem tych systemów. Do ich zadań kontrolnych należy zapewnienie niezależnego przeglądu zarządzania finansami, w tym działania systemów kontroli wewnętrznej. Dzięki ich zaleceniom, kontrolerzy/audytorzy zewnętrzni przyczyniają się do poprawy zarządzania i kontroli finansowej na odpowiednio krajowym i europejskim poziomie.

Międzynarodowe standardy kontroli stanowią istotne źródło odniesienia dla korzystania z pracy innych kontrolerów/audytorów. Dotyczy to w szczególności standardów kontroli INTOSAI, według których, *jeżeli NOK korzysta z pracy innych kontrolerów, musi stosować odpowiednie procedury do zapewnienia, że wykazują oni należytą staranność i stosują się do odpowiednich standardów kontroli; może sprawdzać jakość pracy kontrolerów* (patrz standard INTOSAI 2.2.45).

Dotyczy to również „Korzystania z pracy innego audytora” według Międzynarodowego Standardu Rewizji Finansowej 600 (*ISA 600*), obecnie obowiązującego, oraz analizy nr 4 Komitetu Sektora Publicznego Międzynarodowej Federacji Księgowych (*PSC - IFAC*) pt. „Korzystanie z pracy innych audytorów z perspektywy sektora publicznego”. Ta ostatnia praca podaje w swojej ostatniej części, poświęconej „Korzystaniu z pracy innego audytora ponad narodowymi granicami”, że *choć ten rozdział nie uwzględnia relacji między ponadnarodowym organem, jakim jest Unia Europejska, a jej państwami członkowskimi, można tu odnaleźć kilka pomocnych wytycznych*.

Ogólnie rzecz ujmując, międzynarodowe standardy podkreślają, że zaufanie do pracy innych kontrolerów/audytorów opiera się na pewnych warunkach: zgodności z profesjonalnymi standardami, dostępności wyników kontroli/audytu w wymaganych ramach czasowych oraz dostępie do dokumentów roboczych.

IFAC pracuje obecnie nad zaproponowanym Międzynarodowym Standardem Rewizji Finansowej 600 (poprawionym i przeredagowanym) pt. „Audyt grupowych sprawozdań finansowych” (*The Audit of Group Financial Statements*).

Kilka instytucji (w tym Komisja Europejska) poprosiło o wytyczne dla przeprowadzenia audytu grupowych sprawozdań finansowych. A zatem, Międzynarodowa Rada Standardów Rewizji Finansowej (*IAASB*) rozpoczęła projekt, którego celem jest zajęcie się specjalnymi czynnikami przy audytach grupowych, w szczególności udziałem innych audytorów/kontrolerów. Obecny standard *ISA 600* „Korzystanie z pracy innych audytorów” wraz z tytułem będzie poprawiony tak, aby uwzględnił wspomniane czynniki. Na podstawie uwag otrzymanych w związku z pierwszym wstępnym projektem (*Exposure Draft*), wydanym w marcu 2005 r., *IAASB* przetworzyła zmiany i przeredagowała tekst, aby je odzwierciedlał. Nowy wstępny projekt ogłoszono w marcu 2006 r., prosząc o przesłanie uwag do 31 lipca 2006 r. Liczba otrzymanych uwag (razem 51) wskazuje na wysokie zainteresowanie tym standardem.

Podkomitet INTOSAI ds. Wytycznych dla Kontroli Finansowej (*INTOSAI Financial Audit Guidelines Subcommittee*) stwierdził, że wstępny projekt dotyczący *ISA 600* ma szansę zostać zastosowany w sektorze publicznym. Podkreślił jednocześnie, że kwestia dzielenia odpowiedzialności przez kontrolerów może stanowić ogromną trudność w pewnych złożonych kontekstach. Podkomitet zauważył, że nowy standard *ISA* można zaopatrzyć w praktyczne uwagi dostarczające uzupełniających wytycznych w sprawie wdrażania nowego *ISA 600* w sektorze publicznym.

Współpraca ETO i krajowych NOK

W deklaracji załączonej do Traktatu nicejskiego, Konferencja Międzyrządowa zachęciła (...) *Trybunał Obrachunkowy i krajowe organy kontroli do poprawy ram i warunków dla współpracy między nimi, przy poszanowaniu autonomii każdego z nich. W tym celu prezes Trybunału Obrachunkowego może powołać komitet kontaktowy prezesów krajowych organów kontroli.*

ETO uważa za fundamentalną obecną współpracę z NOK państw członkowskich. Wiąże się to z szeregiem działań obejmujących, między innymi, praktyczne wsparcie dla kontroli na miejscu prowadzonych przez Trybunał, wymianę profesjonalnych informacji i wiedzy, wspólne opracowywanie materiałów dotyczących wsparcia praktycznego i technicznego, a także niektórych kontroli wspólnych.

Ponadto NOK państw członkowskich mogą również brać udział w kontrolach na miejscu prowadzonych przez Trybunał. Jest to z korzyścią dla wydajności Trybunału, gdyż zapewnia wystarczająco szczegółową wiedzę lokalną i ułatwia kontrolerom wspólne korzystanie z najlepszych praktyk.

Zalecenie Rady dotyczące absolutorium z wykonania budżetu ogólnego za rok 2004, przyjęte w marcu 2006 r., zachęcało ETO i krajowe organy kontroli do dążenia do wzajemnej współpracy przy poszanowaniu własnej niezależności i kompetencji. Rada uznała również, że z pracy niezależnych krajowych organów kontroli powinien, w miarę potrzeby, korzystać Trybunał.

Podobnie Parlament Europejski wezwał do większego udziału krajowych organów kontroli w jego uchwałach związanych z absolutorium za rok finansowy 2003 i 2004, a konkretnie odnośnie do kontroli zewnętrznej dotyczącej zaproponowanych krajowych poświadczeń wiarygodności *ex ante* i *ex post*.

Działanie numer 8 wspomnianego „Planu działania dla zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej” zmierza w tym samym kierunku.

ETO oraz NOK państw członkowskich wspólnie zajęły się kwestią wzmocnionej współpracy. Komitet Kontaktowy przyjął na spotkaniu w grudniu 2005 r. w Sztokholmie „Stanowisko dotyczące roli kontroli zewnętrznej w zakresie rozliczalności

środków wspólnotowych”, w którym przewiduje się wzmocnienie współpracy między jego członkami w celu poprawy kontroli zewnętrznej i rozliczalności w obszarze UE. W grudniu 2006 r. Komitet Kontaktowy będzie dalej pracował nad tym pomysłem dzięki swojemu przewodniczącemu, polskiemu NOK, oraz jego prezesowi, Mirosławowi Sekule.

Zasadniczą kwestią (już wcześniej poruszoną) jest sposób, w jaki NOK państw członkowskich, odnosząc się do międzynarodowych standardów rewizji finansowej i podkreślonych trudności, mogą dodać wartość do kontroli finansów UE lub mieć większe znaczenie dla pracy Trybunału. Innym elementem wskazanym podczas spotkania Komitetu Kontaktowego w Sztokholmie jest to, iż „niezależni partnerzy sami decydują w każdym przypadku o poziomie i zakresie tej współpracy”.

Różne formy wzmocnionej współpracy mogą zakładać, we wspólnym interesie, następujące działania:

- wykonywanie określonych bilateralnych lub multilateralnych kontroli równoległych lub wspólnych dotyczących wykorzystania środków unijnych oraz funkcjonowania systemów kontroli wewnętrznej; kontrole takie powinny oczywiście należycie uwzględniać obowiązujące prawo krajowe i wspólnotowe, różne strategie kontrolne, a także dostępność zasobów;

- monitorowanie wyników kontroli ETO przez najwyższe organy kontroli państw członkowskich;

- informowanie przez najwyższe organy kontroli Komisji i ETO o wynikach kontroli, które to wyniki pojawiły się dzięki ich pracy w obszarze Unii Europejskiej;

- wymianę informacji na temat rodzajów nieprawidłowości oraz powodów ich powstania.

Dla ETO, szanującego ramy ustanowione przez Traktat, ważnym warunkiem wstępnym dla wszelkich inicjatyw dotyczących bardziej skutecznych kontroli prowadzonych przez ETO i NOK jest porozumienie dotyczące wspólnych standardów kontroli, celów i programów kontroli. Wtedy wyniki raportowane na poziomie krajowym mogłyby mieć większe znaczenie dla ram rozliczalności środków wspólnotowych, a także dla pracy ETO.

Jeśli chodzi o wspólne standardy kontroli, warto przypomnieć, że zostały wykonane pewne prace przygotowawcze w ramach „Europejskich wytycznych stosowania standardów kontroli INTOSAI” (*European Implementing Guidelines for the INTOSAI Auditing Standards*), sporządzone w 1998 r. przez grupę roboczą składającą się z przedstawicieli NOK sześciu państw członkowskich oraz ETO na prośbę Komitetu Kontaktowego prezesów NOK UE. Wtedy to właśnie zauważono, że dzięki wspomnianym wytycznym NOK w Europie otrzymują wspólną bazę metodologiczną dla realizacji działań kontrolnych o wspólnym zainteresowaniu. Wytyczne

stanowią także wspólne pasmo metodologiczne pośród bogatej różnorodności tradycji kontroli publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Równie istotne są „Wytyczne dotyczące jakości kontroli” (*Guidelines on Audit Quality*) z października 2004 r., opracowane przez grupę ekspertów ds. jakości kontroli (*Expert Group on Audit Quality*) przy Komitecie Kontaktowym, składającą się w owym czasie z przedstawicieli czterech państw członkowskich i SIGMA.

Pokłada się wielkie nadzieje w poprawie finansowego zarządzania środkami unijnymi. Podczas gdy głównie od Komisji i państw członkowskich wymaga się działań, wzmocniona współpraca ETO i krajowych NOK oferuje szansę na to, że instytucje te przyczynią się w znacznym stopniu do osiągnięcia tego celu.

Josef Moser
Prezes Izby Obrachunkowej Austrii

**MOŻLIWOŚCI, BARIERY I KORZYŚCI WSPÓLPRACY
EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO
I KRAJOWYCH ORGANÓW KONTROLI PODCZAS KONTROLI
TRYBUNAŁU W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH**

1. Wstęp

Pomimo rozbieżności dotyczących stanu prawnego, struktury organizacyjnej, metod pracy i wymogów związanych ze sprawozdawczością, krajowe najwyższe organy kontroli dzielą wspólny obowiązek, czyli pełnienie funkcji kontroli państwowej w swoich krajach. Zgodnie z Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską (Traktat ustanawiający WE), Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) bada rachunki dotyczące wszystkich dochodów i wydatków Wspólnoty. W tym celu Trybunał jest również zobowiązany do przeprowadzania kontroli w siedzibie instytucji wspólnotowych, a także na terenie samych państw członkowskich.

Zgodnie z art. 248 ust. 3 Traktatu ustanawiającego WE, kontrolę w państwach członkowskich ETO przeprowadza we współpracy z krajowymi organami kontroli w duchu wzajemnego zaufania i poszanowania swojej niezależności¹.

Deklaracja nr 18, stanowiąca załącznik do Traktatu z Nicei, wzywa Europejski Trybunał Obrachunkowy i krajowe organy kontroli do poprawy ram i warunków wzajemnej współpracy przy zachowaniu własnej autonomii.

W tym celu prezes Europejskiego Trybunału Obrachunkowego może powołać komitet kontaktowy składający się z prezesów krajowych organów kontroli.

¹ Zapis ten został dodany przez Traktat amsterdamski.

I rzeczywiście, prezesi najwyższych organów kontroli państw członkowskich UE spotykają się od 1960 r., aby omawiać interesujące ich sprawy. Europejski Trybunał Obrachunkowy uczestniczy w pracach Komitetu Kontaktowego od czasu jego powstania w 1977 r., a w 1978 r. wziął udział w pierwszym spotkaniu Komitetu Kontaktowego. Celem Komitetu Kontaktowego jest wzmocnienie współpracy między swoimi członkami na rzecz poprawy kontroli zewnętrznej i rozliczalności w Unii Europejskiej. Członkowie Komitetu Kontaktowego zobowiązali się wzajemnie do szanowania niezależności każdego z nich, do wspólnej pracy i wymiany informacji między sobą. Cele strategiczne Komitetu Kontaktowego obejmują wszczynanie i koordynowanie działań kontrolnych wspólnego zainteresowania odnośnie do środków UE. Podczas gdy na pierwszych spotkaniach Komitet Kontaktowy zajmował się zasadniczymi pytaniami dotyczącymi ustalenia współpracy, przez lata coraz więcej skupiał się na bardziej praktycznych kwestiach związanych z kontrolą. Spotkania przygotowują oficerowie łącznikowi, którzy spotykają się dwa razy do roku. Komitet Kontaktowy tworzy grupy robocze ds. ogólnych i szczegółowych kwestii wspólnego zainteresowania.

2. Kontrole Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w państwach członkowskich

2.1. Poświadczenie wiarygodności

Począwszy od 1994 r. Europejski Trybunał Obrachunkowy, zgodnie z art. 248 ust. 1 Traktatu ustanawiającego WE, przedkłada Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Europejskiej poświadczenie wiarygodności rachunków, jak również legalności i prawidłowości operacji leżących u ich podstaw. To poświadczenie wiarygodności jest zasadniczym wkładem w procedurę absolutorium z wykonania budżetu Unii Europejskiej.

Poświadczenie wiarygodności Europejskiego Trybunału Obrachunkowego wynika z konkretnych ocen głównych dziedzin działalności Unii Europejskiej na podstawie niżej przedstawionych czterech filarów. Europejski Trybunał Obrachunkowy:

- po pierwsze, ocenia jakość systemów kontroli wewnętrznej instytucji UE i państw członkowskich;
- po drugie, bada próbę zobowiązań i płatności dla każdego obszaru wydatków;
- po trzecie, ocenia roczne sprawozdania z działalności i deklaracje dyrektorów generalnych w Komisji;
- po czwarte, rozpatruje pracę innych audytorów w związku z kontrolą środków UE.

Opierając się na powyższych ocenach, Europejski Trybunał Obrachunkowy ocenia wiarygodność rachunków, jak również legalność i prawidłowość operacji leżących u ich podstaw.

2.2. Kontrole wykonania zadań

Oprócz rachunków (ich wiarygodności, legalności i prawidłowości), Europejski Trybunał Obrachunkowy bada również wynik operacji finansowych. Zgodnie z art. 248 ust. 2 Traktatu, musi on ocenić należyte zarządzanie finansami. Analizy te opierają się na kryteriach kontroli dotyczących oszczędności, wydajności i skuteczności. Europejski Trybunał Obrachunkowy weryfikuje, czy Komisja Europejska i państwa członkowskie stosują się do zasad należytego zarządzania finansowego środkami UE (oszczędność, wydajność i skuteczność).

3. Współpraca Europejskiego Trybunału Obrachunkowego i krajowych organów kontroli

Podczas gdy w art. 248 ust. 3 Traktatu proponuje się, aby Europejski Trybunał Obrachunkowy przeprowadzał swoje kontrole w państwach członkowskich we współpracy z krajowymi najwyższymi organami kontroli, w Traktacie nie podaje się żadnych ram dla takiej współpracy, pozostawiając Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu i krajowym najwyższym organom kontroli decyzję co do samodzielnego określenia zakresu.

Różnice dotyczące stanu prawnego, struktury organizacyjnej, metod pracy i wymogów związanych ze sprawozdawczością między najwyższymi organami kontroli przejawiały się w różnych formach współpracy. Na wszelki wypadek, zgodnie z porozumieniem w ramach Komitetu Kontaktowego, Europejski Trybunał Obrachunkowy z odpowiednim wyprzedzeniem zawiadamia krajowe urzędy kontroli w państwach członkowskich o możliwych kontrolach. Ze swojej strony, krajowe urzędy kontroli informują Europejski Trybunał Obrachunkowy, czy zamierzają uczestniczyć w danej kontroli.

4. Współpraca austriackiej Izby Obrachunkowej i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Austriacka Izba Obrachunkowa korzystała zasadniczo z prawa udziału w kontrolach Europejskiego Trybunału Obrachunkowego od czasu wstąpienia Austrii do Unii Europejskiej w 1995 r. Kontrole Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przeprowadzone w Austrii dotyczyły głównie poświadczenia wiarygodności.

W celu ochrony swojej niezależności odnośnie do tematów i czasu realizacji kontroli, austriacka Izba Obrachunkowa przeprowadza własne kontrole dziedzin, o których mowa, niezależnie od Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, rozszerzając w razie potrzeby określone przez niego dziedziny kontroli o inne tematy kontroli według swojego uznania. Tym samym austriacka Izba Obrachunkowa również wypełnia swoje konstytucyjne zobowiązanie dotyczące raportowania o swoich kontrolach do Rady Narodowej, pierwszej izby krajowego parlamentu Austrii.

5. Perspektywy, możliwości i ewentualne przeszkody dotyczące współpracy Europejskiego Trybunału Obrachunkowego i krajowych najwyższych izb kontroli z punktu widzenia austriackiej Izby Obrachunkowej

Po ponad dziesięciu latach współpracy przy kontrolach z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym, austriacka Izba Obrachunkowa zrealizowała wewnętrzny projekt dotyczący oceny wykonywania kontroli wspólnie z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym, a także określiła mocne i słabe strony obecnej formy współpracy.

5.1. Perspektywy i możliwości współpracy

W stałym rozwoju podejścia kontrolnego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego wobec poświadczenia wiarygodności, ETO mocno akcentuje ocenę należytych systemów nadzoru oraz kontroli w państwach członkowskich. Skuteczne systemy zarządzania i kontroli mogą wymagać mniejszego badania kontrolnego transakcji w drugiej turze. Badanie kontrolne transakcji w państwach członkowskich opiera się na analizie ryzyka. Dlatego też krajowe organy kontroli mogą koncentrować swoje funkcje kontrolne na nieodłącznym ryzyku w zarządzaniu finansowym środkami wspólnotowymi.

Dzięki udziałowi w kontrolach Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, krajowe organy kontroli mają wgląd w podejście i metody kontroli Trybunału, a także aktualne i jednakowe informacje na temat doświadczeń zdobytych w trakcie kontroli. To powoduje, że krajowe organy kontroli nie ograniczają się do interpretowania pisemnych ustaleń kontroli, które niekoniecznie odzwierciedlają cały proces kontroli. Mając określone umiejętności i wiedzę, dotyczące określonych aspektów typowych dla danego kraju (np. odnośnie do struktury federalnej rządu w Austrii), krajowe organy kontroli są w stanie wspierać swoich kolegów z Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Krajowy najwyższy organ kontroli może dysponować o wiele większym praktycznym doświadczeniem w stosowaniu przepisów wspólnotowych, całkiem skomplikowanych w pewnych dziedzinach. Udział w kontrolach Europejskiego Trybunału Obrachunkowego umożliwia

austriackiej Izbie Obrachunkowej wyjaśnienie na miejscu ewentualnych niejasności i nieporozumień między kontrolerami a jednostkami kontrolowanymi. Kontrole towarzyszące, wykonywane w tym samym czasie, również umożliwiają austriackiej Izbie Obrachunkowej przedstawienie swojej oceny ustaleń kontroli w trakcie samej kontroli.

5.2. Ewentualne przeszkody i trudności

Austriacka Izba Obrachunkowa, podobnie jak Europejski Trybunał Obrachunkowy, realizuje swój program kontroli zgodnie z wcześniej ustalonym planem kontroli. Roczny plan kontroli austriackiej Izby Obrachunkowej opiera się na średnioterminowym, trzyletnim planie kontroli. Europejski Trybunał Obrachunkowy informuje okresowo krajowe organy kontroli, przedkładając im z czteromiesięcznym wyprzedzeniem plan kontroli dla danego państwa członkowskiego i zawiadamiając o harmonogramie i tematach przyszłych kontroli. Od trzech do sześciu tygodni przed kontrolą Trybunał dostarcza bardziej szczegółowych informacji na temat danej kontroli. Tylko takie zawiadomienie zawiera nazwy jednostek kontrolowanych lub poszczególnych transakcji, a także bardziej szczegółowy harmonogram kontroli. Jeśli austriacka Izba Obrachunkowa postanowi wziąć udział w kontroli, wiąże się to z przerwą w jej bieżących działaniach kontrolnych w ramach jej rocznego planu kontroli. W wypadku gdy uzna za stosowne przeprowadzić kontrolę tej samej dziedziny kontroli z własnej inicjatywy lub rozszerzyć zakres kontroli poza ten, jaki zapowiedział Europejski Trybunał Obrachunkowy, obciążenie administracyjne będzie jeszcze większe.

Istnieje również ryzyko, że jednostki kontrolowane mogą mieć wrażenie, iż w tym samym czasie i miejscu odbywają się różnorakie kontrole. Krajowe organy kontroli stoją przed ryzykiem nieproporcjonalnie wysokich kosztów w porównaniu z oczekiwanymi korzyściami płynącymi z kontroli, zwłaszcza w przypadku niektórych kontroli, w szczególności poświadczeń wiarygodności, gdzie wielkość finansowa transakcji może być raczej niska. Nie ma ograniczeń co do uprawnień kontrolnych: z uwagi na federalną strukturę rządu Austrii, uprawnienia kontrolne austriackiej Izby Obrachunkowej obejmują wszystkie organy terytorialne na poziomie federalnym, regionalnym i samorządowym.

Kontrole przeprowadzane przez austriacką Izbę Obrachunkową nie ograniczają się do kontroli poprawności prowadzenia rachunkowości i zgodności z obowiązującymi przepisami, ale dotyczą również oszczędności, wydajności i skuteczności operacji. Austriacka Izba Obrachunkowa kładzie główny nacisk na kontrolę wykonania zadań. Biorąc udział w kontrolach Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, które koncentrują się przede wszystkim na sprawdzaniu wiarygodności rachunków

oraz legalności i prawidłowości transakcji, austriacka Izba Obrachunkowa musi przydzielić środki dla kontroli o zasadniczo formalnym charakterze.

6. Nowe wydarzenia i perspektywy współpracy Europejskiego Trybunału Obrachunkowego i krajowych najwyższych organów kontroli

6.1. Wymagania w stosunku do kontroli zewnętrznej

Od 1994 r, kiedy to wprowadzono poświadczenie wiarygodności, aż do 2005 r. Europejski Trybunał Obrachunkowy zawsze wydawał negatywne poświadczenia. Dyskusja, jaka pojawiła się na poziomie europejskim, aby włączyć organy kontroli zewnętrznej do kontroli środków unijnych również wymaga bliższej współpracy między Europejskim Trybunałem Obrachunkowym a krajowymi najwyższymi organami kontroli. Ostatnio Parlament Europejski wyraźnie poprosił najwyższe organy kontroli o to, aby włączyły się do oceny krajowych systemów nadzoru i kontroli, a także do kontroli krajowych deklaracji². W ten sposób najwyższe organy kontroli miałyby wkład w pierwszy filar w podejściu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego do kontroli odnośnie do poświadczenia wiarygodności oraz kontroli krajowych deklaracji państw członkowskich i – analogicznie do trzeciego filara w podejściu do kontroli – deklaracji dyrektorów generalnych w Komisji.

6.2. Analiza problemu z punktu widzenia kontroli zewnętrznej

Austriacka Izba Obrachunkowa zaprezentowała swoje opinie na temat tych wymagań w oficjalnym stanowisku (*position paper*)³, przedstawionym podczas austriackiego przewodnictwa w UE w pierwszej połowie 2006 r., twierdząc, że ze względu na nieodłączny polityczny charakter deklaracji krajowych, nie można oczekiwać, iż przyniosą znaczącą dodatkową korzyść. W swoim oficjalnym stanowisku, Izba Obrachunkowa wymieniła również pewną liczbę innych problemów, jakie należy rozwiązać z punktu widzenia kontroli, aby poprawić zarządzanie finansami w Unii Europejskiej, np. skomplikowane przepisy dla niektórych obszarów wydatków w Unii Europejskiej oraz współzależny problem oszacowania wpływu kosztów dopiero co wprowadzonych przepisów prawnych. Innym omó-

² Sprawozdanie dot. absolutorium z wykonania budżetu ogólnego Unii Europejskiej za rok finansowy 2004, Parlament Europejski.

³ *Der Rechnungshof*, oficjalne stanowisko, austriackie przewodnictwo w UE w 2006 r., tom 2006/1 i 2006/1a.

wionym punktem jest brak jednorodnych standardów kontroli dla wszystkich ogniw w łańcuchu kontroli.

Ostatnie wydarzenia na poziomie europejskim mogą drastycznie zmienić działalność kontrolną Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w państwach członkowskich i w rezultacie mogą również wpłynąć na współpracę z krajowymi najwyższymi organami kontroli. Gdyby państwa członkowskie stosowały podejście obecnie dyskutowane w Parlamencie Europejskim, na pewno miałyby to wpływ na niezależność najwyższych organów kontroli przy określaniu ich własnych programów kontroli, podejść do kontroli i metod działań kontrolnych, a także formy i terminów ich rozliczalności i sprawozdawczości.

Jest to nie do uniknięcia, gdyż Europejski Trybunał Obrachunkowy ustala własne podejście do kontroli i metody działań kontrolnych przy uzyskiwaniu poświadczeń wiarygodności. Sprawozdania najwyższych organów kontroli w państwach członkowskich Unii Europejskiej na temat audytu systemów zarządzania i kontroli w tych państwach muszą opierać się na jednolitych kryteriach gwarantujących porównywalność. Aby zapewnić wspólne podejście w duchu partnerstwa gwarantującego wzajemną niezależność Europejskiego Trybunału Obrachunkowego i najwyższych organów kontroli państw członkowskich Unii Europejskiej, zgodnie z art. 248 ust. 3 Traktatu, dobrze by było rozwijać jednolite podejście do kontroli i metody działań kontrolnych.

Odpowiedzialność przed Komisją Europejską i Europejskim Trybunałem Obrachunkowym byłaby sprzeczna z duchem art. 248 Traktatu, jak również byłaby w konflikcie z krajowymi przepisami dotyczącymi kontroli zewnętrznej. Ponadto, obowiązek wynikający z prawa wtórnego dla Komisji Europejskiej i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego zagwarantowania wiarygodności dokumentów pokontrolnych innych organów kontrolujących powinien także zostać szczegółowo zbadany w świetle art. 248 ust. 3 Traktatu. Wymóg, aby najwyższe organy kontroli w państwach członkowskich dokonywały corocznie zakładanych ocen systemów nadzoru oraz kontroli w państwach członkowskich zablokuje funkcje krajowych organów kontroli. Z punktu widzenia wydajności kontroli należy zastanowić się nad stosunkiem środków budżetowych unijnych do krajowych. Dokumenty pokontrolne krajowych najwyższych organów kontroli należałoby udostępnić w ramach przygotowania poświadczenia wiarygodności zgodnie ze szczegółowym harmonogramem określonym przez Europejski Trybunał Obrachunkowy. Ogólne rozważania powinny również uwzględniać to, iż kwota płatności w zarządzaniu dzielonym⁴ wzrośnie, a nowe zobowiązania dotyczące realizacji budżetu, przyznane państwom człon-

⁴ Zarządzanie dzielone zakłada, że Komisja Europejska powierza państwom członkowskim obowiązki związane z realizacją budżetu.

kowskim w ramach nowego rozporządzenia finansowego⁵ dotyczącego budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich będą dalej rozszerzane.

Zakładając, że Europejski Trybunał Obrachunkowy może polegać na pracy krajowych najwyższych organów kontroli w pierwszym filarze swojego podejścia do kontroli przy przygotowywaniu poświadczeń wiarygodności, być może jest on w stanie ograniczyć swój program zadań kontrolnych w państwach członkowskich i zmniejszyć odpowiednio wielkość doboru próby.

6.3. Wkład kontroli zewnętrznej w rozwiązywanie istniejących problemów

Podczas spotkania Komitetu Kontaktowego w grudniu 2005 r. prezesi najwyższych organów kontroli Unii Europejskiej zobowiązali się w swoim stanowisku⁶ do dalszego wzmacniania współpracy na drodze do poprawy zarządzania finansowego środkami wspólnotowymi.

W tym celu prezesi najwyższych organów kontroli zachęcają do:

- dalszej optymalizacji współpracy bilateralnej i multilateralnej między najwyższymi organami kontroli, łącznie z planowaniem działań, w celu zagwarantowania kontroli środków Wspólnoty we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej zgodnie z międzynarodowymi standardami kontroli;
- określenia zakresu dalszych uprawnień w systemach zarządzania i kontroli wewnętrznej w celu poprawy wydajnego i skutecznego wykorzystania środków wspólnotowych;
- udoskonalenia istniejących powiązań pomiędzy Europejskim Trybunałem Obrachunkowym a krajowymi najwyższymi organami kontroli w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Austriacka Izba Obrachunkowa uważa kontrole zarządzania finansowego środkami Wspólnoty w państwach członkowskich za ważny krok w kierunku poprawy zarządzania finansami w Unii Europejskiej. Według austriackiej Izby Obrachunkowej, kontrole równoległe i koordynowane na poziomie bilateralnym i multilateralnym w każdym wypadku przynoszą dodatkowe korzyści dla kontroli zarządzania środkami Wspólnoty.

⁵ Zmieniony wniosek: rozporządzenie Rady zmieniające rozporządzenie (WE, Euratom) nr 1605/2002 w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich, dokument Rady 2005/0090 (CNS) z 29.09.2006 r.

⁶ Komitet Kontaktowy prezesów najwyższych organów kontroli Unii Europejskiej oraz Europejskiego Trybunału Obrachunkowego: *Stanowisko KK dotyczące roli kontroli zewnętrznej w zakresie rozliczalności środków wspólnotowych*, przyjęte w Sztokholmie w grudniu 2005 r.

Kolejnym sposobem na poprawę kontroli środków wspólnotowych może być zachęcenie najwyższych izb kontroli w państwach członkowskich do realizowania kontroli przekrojowych (*crosscutting audits*) odnośnie do problemów związanych ze Wspólnotą (w porozumieniu, w razie potrzeby, z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym). Krajowe najwyższe organy kontroli mogą dalej przyczyniać się do udoskonalania kontroli wykonania zadań w kontekście UE.

Liczba wszystkich kontroli dotyczących zarządzania środkami wspólnotowymi⁷, wykonanych przez krajowe najwyższe organy kontroli w 2005 r. i 2006 r. wyniosła około 230. Kontrola obejmuje główne dziedziny działalności Wspólnoty we wszystkich państwach członkowskich. Szczegółowa analiza zebranych danych oferuje szerokie źródło informacji, które można wykorzystać opierając się na pracy innych organów kontrolujących. Najwyższe organy kontroli koncentrują się na swoich krajowych obowiązkach związanych z rozliczalnością, lecz ich wkład w poprawę zarządzania finansami na poziomie wspólnotowym pozostaje w znacznym stopniu niezauważony na poziomie europejskim.

Wysiłek najwyższych organów kontroli w państwach członkowskich UE oraz ETO, ukierunkowany na dążenie do osiągnięcia maksymalnej skuteczności i wydajności w kontroli zewnętrznej może się urzeczywistnić tylko pod warunkiem, że będzie opierał się na jednolitych standardach kontroli. Stosowanie tych standardów można by wzmocnić przez zaawansowane szkolenia dla organów kontroli zewnętrznej na poziomie europejskim. Austriacka Izba Obrachunkowa jest szczególnie zainteresowana utworzeniem wysokiej jakości europejskiej, profesjonalnej instytucji szkoleniowej na poziomie uniwersyteckim (takiej jak centrum kompetencyjne w Wiedniu dla kontroli państwowej). Pierwszym krokiem w tym kierunku było utworzenie przez austriacką Izbę Obrachunkową we współpracy z *Executive Academy* Uniwersytetu Gospodarczego (*Vienna University of Economics and Business Administration*) profesjonalnego programu MBA „*Public Auditing*” („Kontrola publiczna”), który rozpoczął się w letnim semestrze 2006 r. Oprócz przekazywania jednolitych standardów i metod oraz najlepszych praktyk (testów porównawczych, tzw. *benchmarks*), taka instytucja na poziomie uniwersyteckim umożliwiłaby transfer wiedzy, połączenie praktycznego doświadczenia i naukowego *know-how* oraz rozwój jednakowych umiejętności zawodowych celem stworzenia wyrównanych szans w kontroli zarządzania finansowego w UE. Ponadto kontrolę państwową można ostatecznie zaliczyć do przedmiotu konkretnych badań naukowych, a w takim wypadku znaczącą korzyścią może być dla najwyższych organów kontroli realizacja wyzwań, jakie stoją przed nimi w ich dążeniu do poprawy zarządzania finansowego zasobami Wspólnoty.

⁷ Komitet Kontaktowy prezesów najwyższych organów kontroli Unii Europejskiej oraz Europejskiego Trybunału Obrachunkowego; najwyższy organ kontroli, Holandia.

Henrik Otbo
Audytory Generalny Urzędu Kontroli Państwowej Danii

**KONTROLE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO
– MOŻLIWOŚCI WSPÓŁPRACY
W ZAKRESIE ZARZĄDZANIA FINANSOWEGO
UNII EUROPEJSKIEJ W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH**

Waga współpracy w ramach Unii Europejskiej

Mam wielką przyjemność zwrócić się do czytelników „Kontroli Państwowej” i korzystając z okazji chciałbym podzielić się z Państwem uwagami na temat wagi współpracy w zakresie zarządzania finansowego Unii Europejskiej na kilku poziomach struktur unijnych. Gdy mówi się o Unii Europejskiej, nie sposób nie koncentrować się na współpracy, gdyż jest ona podstawą tego wielkiego europejskiego projektu. Pozwolę sobie zacząć od współpracy, jaka ma miejsce w ramach Komitetu Kontaktowego, którego zebrania odbywają się raz w roku – w 2006 r. Komitet spotkał się w Warszawie w dniach 11–12 grudnia. W skład Komitetu Kontaktowego wchodzi szefowie najwyższych organów kontroli państw członkowskich Unii Europejskiej (NOK UE) oraz prezes Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO). Współpraca w ramach Komitetu Kontaktowego została zalecona w deklaracji 18 Traktatu nicejskiego:

„Zachęca się Europejski Trybunał Obrachunkowy oraz krajowe organy kontroli do usprawnienia ram i warunków współpracy pomiędzy nimi, przy jednoczesnym zachowaniu ich autonomii. W tym celu Prezes Europejskiego Trybunału Obrachunkowego może utworzyć komitet kontaktowy złożony z szefów krajowych organów kontroli”.

Komitet Kontaktowy został utworzony w 1960 r. i zaprezentował się jako dobrze funkcjonująca i inspirująca forma współpracy w zakresie zarządzania finansowego Unii. Komitet Kontaktowy umożliwia nam wymianę wiedzy i doświadczeń na temat kontroli środków unijnych i innych kwestii dotyczących Unii Europejskiej. Ponadto Komitet Kontaktowy inicjuje i koordynuje kontrole wspólne w obszarze zarządzania finansowego Unii. Od czasu utworzenia Komitetu Kontaktowego powstało kilka grup roboczych, których głównym zadaniem jest badanie tematów interesujących wszystkich oraz opracowywanie nowych metod kontroli, które mogą zostać wykorzystane podczas kontroli problemów związanych z Unią. Obecnie w ramach Komitetu Kontaktowego działa 8 grup roboczych, a każda z nich zajmuje się inną dziedziną:

- Grupa Zadaniowa ds. Współpracy,
- Grupa Robocza ds. Krajowych Raportów o Zarządzaniu Środkami UE,
- Grupa Robocza ds. Zamówień Publicznych,
- Grupa Robocza ds. Funduszy Strukturalnych,
- Grupa Robocza ds. VAT,
- Grupa Robocza ds. Jakości Kontroli,
- Wspólna Grupa Robocza ds. Działalności Kontrolnej,
- Sieć Współpracy Ekspertów ds. Rolnictwa.

Oprócz współpracy w ramach Komitetu Kontaktowego, jego poszczególni członkowie angażują się we współpracę dwustronną. Zarówno współpraca w ramach Komitetu, jak i indywidualne relacje pomiędzy jego członkami są niesłychanie cenne dla NOK UE, gdyż mogą one dzielić się wiedzą na temat kontroli środków unijnych w swoich krajach. Te wspólne zadania podkreślają wagę współpracy pomiędzy NOK UE. Ponieważ w każdym państwie jest tylko jeden krajowy organ kontroli, nie mają one naturalnych partnerów, z którymi mogłyby się bezpośrednio porównywać. Zasadniczo, NOK UE oraz ETO tworzą razem społeczność, przed którą stoi wiele wyzwań – wyzwań, w podejmowaniu których możemy sobie wzajemnie pomagać, po to, aby je lepiej rozumieć i aby lepiej działać. Jednym z naszych obecnych wyzwań jest znalezienie właściwej drogi wśród różnorodnych oczekiwań w zakresie podziału odpowiedzialności za kontrolę budżetu Unii Europejskiej.

Współpraca w zakresie zarządzania i kontroli budżetu UE

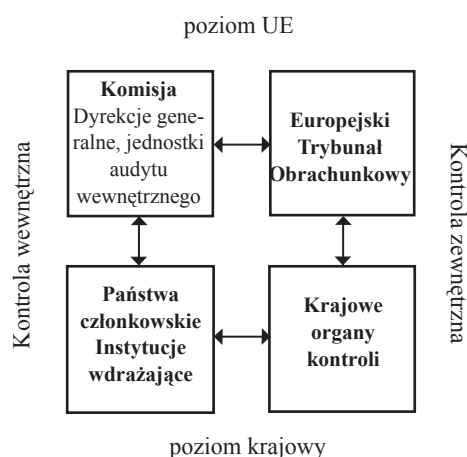
Kontrola budżetu Unii Europejskiej wymaga zupełnie innego zakresu kompetencji niż zarządzanie nim. Jednakże oba te zadania angażują instytucje zarówno na poziomie krajowym, jak i na poziomie Unii oraz zależą od prawidłowego funkcjonowania współpracy pomiędzy tymi instytucjami.

Zarządzanie budżetem UE jest samo w sobie sztuką współpracy. Roczny budżet Unii na 2006 r. sięgnął 112 mld euro. Z budżetu Unii finansowana jest jej działalność oraz programy i projekty wdrażane w ramach różnych polityk poprzez roczną procedurę budżetową. Ponad 80% budżetu Unii jest zarządzane przez Komisję we współpracy z władzami państw członkowskich i państw przystępujących. Obszary te obejmują głównie rolnictwo, środki strukturalne oraz pomoc przedakcesyjną. Idea „partnerstwa” lub „zarządzania dzielonego” zakłada, że Komisja ponosi całkowitą odpowiedzialność za budżet, a państwa członkowskie są odpowiedzialne za bieżące zarządzanie i kontrolę projektów, działając zgodnie z zasadami określonymi przez Komisję. Zatem system zarządzania dzielonego wymaga zaangażowania wielu poziomów administracji, począwszy od Komisji, przez poziom centralny, regionalny i lokalny państw członkowskich, aż po beneficjenta końcowego. Wysokość budżetu oraz idea zarządzania dzielonego sprawiają, że zarządzanie budżetem Unii jest procesem skomplikowanym. Jednakże całkowita odpowiedzialność za wykonanie budżetu spoczywa na Komisji.

Przejdźmy teraz do kontroli budżetu UE, w którą zaangażowanych jest kilka różnych podmiotów, mających różne role do odegrania i różny zakres odpowiedzialności. Rysunek 1 przedstawia ogólny schemat podziału kompetencji w zakresie kontroli wewnętrznej i zewnętrznej budżetu UE. Został on opracowany na podstawie rysunku 1 zamieszczonego w Opinii Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 2, 2004.

Rysunek 1

Kontrola wewnętrzna i zewnętrzna budżetu Unii Europejskiej



Zważywszy na wysokość zaangażowanych środków, wielopoziomowość zarządzania, liczbę osób oraz uczestnictwo 25 państw członkowskich, współpraca wydaje się koniecznością. Aby system mógł funkcjonować prawidłowo, niezbędne są 4 dobrze działające struktury współpracy pomiędzy organami przedstawionymi na rysunku 1:

- Poziom 1. Współpraca pomiędzy Komisją i instytucjami wdrażającymi państw członkowskich.
- Poziom 2. Współpraca pomiędzy Komisją i ETO.
- Poziom 3. Współpraca pomiędzy instytucjami wdrażającymi państw członkowskich i krajowymi organami kontroli.
- Poziom 4. Współpraca pomiędzy Europejskim Trybunałem Obrachunkowym i krajowymi organami kontroli.

Współpraca pomiędzy Europejskim Trybunałem Obrachunkowym i krajowymi organami kontroli

Chciałbym teraz zająć się kwestią współpracy na poziomie 4, czyli współpracą pomiędzy krajowymi organami kontroli państw Unii Europejskiej i ETO, a konkretnie współpracą w zakresie kontroli ETO na terenie państw członkowskich. Zdecentralizowana struktura zarządzania budżetem UE sprawia, że ETO podejmuje wiele zadań kontrolnych w państwach członkowskich Unii. Stosunkowo duża liczba kontroli sprawia, że ETO i organy kontroli państw członkowskich mają wiele możliwości współpracy. Ramy prawne kontroli ETO są określone w Traktacie nicejskim. Artykuł 248, ustęp 1 Traktatu stanowi, że:

„Trybunał Obrachunkowy kontroluje rachunki wszystkich dochodów i wydatków Wspólnoty.”

Rola państw członkowskich Unii w procesie kontroli jest określona w artykule 248, ustęp 3, który mówi:

„Kontrolę w państwach członkowskich przeprowadza się w powiązaniu z krajowymi instytucjami kontrolnymi lub, jeśli nie mają one niezbędnych uprawnień, z właściwymi służbami krajowymi. Trybunał Obrachunkowy oraz krajowe instytucje kontrolne państw członkowskich współpracują na zasadzie wzajemnego zaufania, zachowując swoją niezależność. Instytucje te lub służby zawiadamiają Trybunał Obrachunkowy, czy zamierzają uczestniczyć w kontroli”.

Traktat nie obliguje krajowych organów kontroli do kontrolowania środków unijnych, a instytucjom europejskim nie nakazuje określania, jaki charakter, jaką treść lub formę mają mieć raporty opracowywane przez organy krajowe przedkładane w ramach legislacji krajowych. Postanowienia traktatu można interpretować jako umożliwienie ETO korzystania z wyników prac przeprowadzonych przez krajowe organy kontroli oraz umożliwienie organom krajowym większego zaangażowania we współpracę z ETO, np. w związku z kontrolami ETO przeprowadzanymi w państwach członkowskich. Należy zauważyć, że zarówno krajowe najwyższe organy kontroli, jak i ETO są instytucjami niezależnymi, których raporty są przedkładane zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie regulacjami.

Urząd Kontroli Państwowej Danii (NAOD) bardzo dużą wagę przywiązuje do kontroli ETO przeprowadzanych w Danii. NAOD zwrócił się do ETO z prośbą o przesyłanie całej korespondencji dotyczącej kontroli ETO w Danii. Jest to jeden z elementów polityki naszej instytucji. Ponadto NAOD zawsze przyjmuje zaproszenie do uczestniczenia w kontrolach ETO. NAOD opracował liczne wytyczne wewnętrzne dotyczące kontroli ETO, które zakładają, między innymi, uczestniczenie w spotkaniach rozpoczynających i kończących daną kontrolę, a często i w samej kontroli. Podczas kontroli ETO NAOD nie odgrywa typowej roli instytucji kontrolnej, jednakże istnieją inne powody, dla których NAOD bierze w nich udział: przede wszystkim po to, aby obserwować i ułatwiać.

1. Obserwowanie kontroli ETO: Uczestniczenie w kontrolach ETO umożliwia NAOD wyrobienie własnej opinii na temat danej kontroli. Dzięki temu NAOD jest w stanie dokonać własnej oceny i wysnuć własne wnioski na temat danej kontroli oraz przygotować się do przyjęcia pisma sektorowego. Ponadto obserwowanie kontroli ETO jest dla NAOD okazją do czerpania doświadczeń przydatnych później w jego własnych kontrolach w zakresie środków unijnych w Danii.

2. Ułatwianie kontroli ETO: Obowiązkiem klienta jest zapewnienie sprawnego przebiegu kontroli. NAOD wychodzi z założenia, że potencjalne nieporozumienia pomiędzy ETO a jednostką kontrolowaną, wynikające z różnic językowych i kulturowych, mogą być wyjaśnione dzięki obecności „trzeciej strony”, która może pośredniczyć w ewentualnych sytuacjach konfliktowych.

Na lata 2000–2006 (łącznie z przyszłymi kontrolami planowanymi na 2006 r.) ETO zapowiedział 31 kontroli na terenie Danii. NAOD uczestniczył we wszystkich. To pozwala nam stwierdzić, że zasadniczo kontrole ETO są prowadzone sprawnie i przebiegają dobrze – od momentu ich ogłoszenia, poprzez same czynności kontrolne, po uwagi od ETO.

Niektóre kontrole ETO dotyczą środków unijnych, które nie są administrowane przez duńskie instytucje wdrażające, zgodnie z zasadą zarządzania dzielonego, ale przez samą Komisję, np. środki na badania i rozwój. W tym miejscu można by spytać,

dlaczego NAOD interesuje się środkami, które nie są zarządzane przez duńskie instytucje wdrażające – czy to jest istotne dla naszej pracy? Odpowiedź jest następująca: tak, jest to jak najbardziej istotne. NAOD jest zainteresowany wszystkimi kontrolami ETO przeprowadzanymi w Danii, nawet jeśli kontrolowane przezeń środki nie mają związku z budżetem państwa. Musimy dostarczać Parlamentowi wszechstronnych informacji na temat wszelkiego rodzaju nieprawidłowości występujących w Danii. Kontrole ETO pozwalają nam zdobywać wiedzę i zrozumieć wiele spraw, przez co stajemy się za nie odpowiedzialni. Bierzymy na siebie tę odpowiedzialność, ponieważ jest ona nieodłącznym elementem funkcjonowania najwyższego organu kontroli Danii.

Współpraca w szerszej perspektywie – poziom polityczny

W niniejszym artykule chciałbym podzielić się kilkoma refleksjami na temat wagi współpracy pomiędzy poszczególnymi instytucjami struktur europejskich w zakresie zarządzania środkami UE. Odniosłem się do współpracy pomiędzy członkami Komitetu Kontaktowego, pomiędzy poszczególnymi poziomami administracji systemu zarządzania UE i pomiędzy stronami odpowiedzialnymi za kontrolę zewnętrzną środków UE. Podjąłem również kwestię wagi jaką NOK Danii przywiązuje do współpracy z ETO, zwłaszcza w zakresie kontroli przeprowadzanych przez ETO na terenie Danii.

Pominałem zaś na razie kwestię współpracy na poziomie politycznym w ramach struktur europejskich. Rysunek 2 doprecyzowuje rysunek 1, który prezentował 4 poziomy współpracy w zakresie kontroli budżetu UE. Na rysunku 2 przedstawione są dwa dodatkowe poziomy współpracy.

Rysunek 2 pokazuje nie tylko kontrolę wewnętrzną i zewnętrzną, ale również kontrolę końcową i absolutorium z wykonania budżetu podejmowane na poziomie struktur politycznych, mianowicie przez Parlament Europejski na poziomie UE i przez parlamenty krajowe na poziomie państw członkowskich. Przedstawiając te dodatkowe poziomy chciałbym podkreślić wagę sprawnego funkcjonowania struktur współpracy pomiędzy poziomem kontroli zewnętrznej i poziomem politycznym:

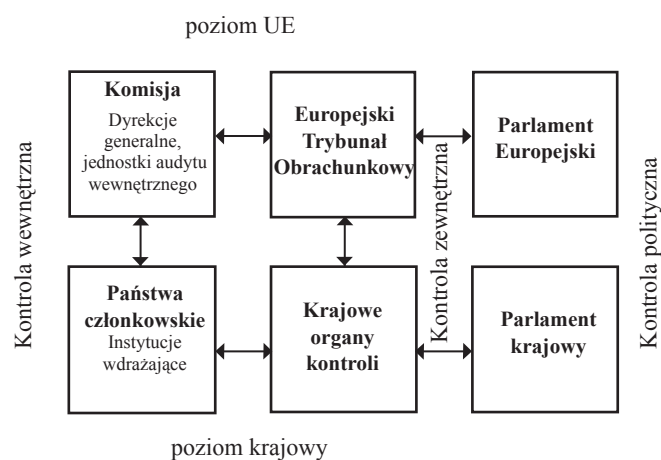
Poziom 5. Współpraca pomiędzy ETO i Parlamentem Europejskim na poziomie Unii.

Poziom 6. Współpraca pomiędzy krajowymi organami kontroli i parlamentami krajowymi na poziomie krajowym.

Można by się spierać, czy powinna istnieć współpraca na poziomie kontroli politycznej pomiędzy parlamentami krajowymi i Parlamentem Europejskim.

Rysunek 2

Kontrola wewnętrzna, kontrola zewnętrzna oraz kontrola końcowa i absolutorium z wykonania budżetu Unii Europejskiej



Głównym zadaniem NAOD jest zapewnienie podatnikowi duńskiemu wglądu w wydatki publiczne, w tym środki unijne, i kontroli nad nimi. W praktyce oznacza to, że NAOD przedstawia Komisji Kontroli Państwowej parlamentu duńskiego informacje na temat wszystkich istotnych wyników kontroli, które przeprowadza. Komisja Kontroli Państwowej odpowiada za kontrolę końcową oraz za absolutorium z wykonania budżetu państwa i dlatego NAOD dba o możliwie najlepszą współpracę z Komisją oraz bierze pod uwagę jej opinie i jej interesy. Wydaje mi się, że tak samo wygląda sytuacja na poziomie UE, gdzie kontrola końcowa oraz absolutorium z wykonania budżetu UE leżą w gestii Parlamentu Europejskiego, jedyne go organu, który reprezentuje podatników Unii. Zatem konieczne jest, aby ETO w jak największym stopniu współpracował z Parlamentem Europejskim. Mając na uwadze to, że jesteśmy członkami tak dużej i tak złożonej organizacji, musimy pamiętać, że nasz sukces może być możliwy tylko dzięki intensywnej współpracy.

Philippe Séguin
Prezes Trybunału Obrachunkowego Francji

ZARZĄDZANIE UNIĄ EUROPEJSKĄ PRZY ZACHOWANIU NIEZALEŻNOŚCI NAJWYŻSZYCH ORGANÓW KONTROLI

Kontrola publiczna zapewnia prawidłowe zarządzanie finansami, jest zatem jednym z najważniejszych filarów demokracji. Każdy najwyższy organ kontroli (NOK) w Europie przyczynia się do umacniania państwa prawa na ogólnie przyjętych zasadach, a jednocześnie każdy jest zorganizowany zgodnie z tradycją, historią i kulturą danego kraju. Nowe formy współpracy pomiędzy naszym NOK a Europejskim Trybunałem Obrachunkowym ewoluowały wraz z rozwojem instytucji unijnych, budżetu i kontroli. Jednakże taka współpraca, choć owocna i korzystna, nie powinna doprowadzać do harmonizacji lub integracji modeli, które nie są dozwolone na mocy traktatów europejskich, krajowych rozwiązań prawnych lub międzynarodowych standardów kontroli.

Zarządzanie finansami Unii – wspólny cel

Wspólne zasady kontroli państwowej

Modele i organizacja poszczególnych NOK Unii Europejskiej są różne, ale wszystkie mają jeden cel: zapewnić skuteczne i wydajne wykorzystanie środków publicznych. Deklaracja z Limy przyjęta przez INTOSAI w 1977 r. stanowi, że główne cele kontroli to „właściwe i skuteczne wykorzystanie funduszy publicznych, rozwój sprawnego zarządzania finansowego, systematyczne prowadzenie działań administracyjnych, a także informowanie władz publicznych i społeczeństwa przez publikowanie obiektywnych sprawozdań”.

Kontrola zewnętrzna w Unii Europejskiej przyjęła wspólne modele organizacji i pracy, zgodne z zasadami z Limy. Pierwsza z tych zasad zakłada, że kontrola musi być zewnętrzna i oddzielona od zarządzania i administracji. Drugą zasadą jest niezależność: NOK muszą posiadać odpowiednie zasoby ludzkie i finansowe umożliwiające im prowadzenie niezależnej działalności, bez interwencji rządu lub administracji.

Powstanie Unii Europejskiej przyczyniło się do wzmocnienia naszych relacji oraz współpracy, której nowy wymiar nadało utworzenie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

Współpraca w ramach instytucji europejskich

Od 6 października 1958 r., kiedy szefowie NOK Belgii, Holandii i Francji po raz pierwszy spotkali się w Brukseli, miały miejsce liczne istotne zmiany. Liczba państw członkowskich zwiększała się szybko, a w 1975 r. powstał Europejski Trybunał Obrachunkowy. Ustanowione zostały nowe zasady współpracy pomiędzy NOK, w wyniku czego rozwijała się kontrola środków unijnych.

Narodził się pomysł regularnych spotkań szefów NOK, których zebrania od 1963 r. zaczęły się odbywać co roku. Powstał Komitet Kontaktowy Prezesów Najwyższych Organów Kontroli Unii Europejskiej, do którego następnie dołączył prezes Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Komitet Kontaktowy stał się forum wymiany opinii i doświadczeń na temat problematyki wspólnotowej i kontroli w Unii.

Praca nad wspólnym podejściem i praktyką zawodową musi być rozpatrywana w specyficznym kontekście finansów publicznych Unii. Ich specyfika, podobnie jak cechy modelu instytucjonalnego i politycznego Unii, sprzeciwia się procesom integracyjnym.

Systemy kontroli zewnętrznej UE nie mogą być ujednolicone

System budżetowy Unii Europejskiej

Odpowiedzialność za wykonanie budżetu Unii Europejskiej spoczywa wyłącznie na Komisji, chociaż znaczna część zarządzania budżetem dzielona jest z państwami członkowskimi, z ich zróżnicowanymi strukturami administracyjnymi i instytucjonalnymi. Wzmacnianie skuteczności wydatkowania środków unijnych musi więc odbywać się zgodnie z przepisami unijnymi i krajowymi oraz z zachowaniem kompetencji poszczególnych instytucji europejskich i krajowych.

Wydaje się, że ta zdrowa zasada jest od jakiegoś czasu ignorowana. Większa liczba państw członkowskich, rosnąca złożoność przepisów wspólnotowych oraz systemów zarządzania i kontroli sprawiają, że ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w zakresie płatności środków unijnych wzrasta. Od jedenastu lat Europejski Trybunał Obrachunkowy nie może wystawić pozytywnego poświadczenia wiarygodności (DAS), ponieważ Komisja nie jest w stanie wprowadzić ulepszeń w systemach zarządzania i kontroli pomimo tego, że problemy w nich występujące oraz ich przyczyny zostały zidentyfikowane.

Bardziej skuteczne wykonanie budżetu Unii nie może zostać osiągnięte przez zaproszenie krajowych NOK do udziału w rocznych sprawozdaniach przedkładanych przez dyrekcje generalne Komisji lub przez ETO w pracach nad absolutorium.

W sytuacji gdy brakuje właściwego rozeznania w zakresie kompetencji, można dojść do fałszywych wniosków, na podstawie których może być podjęta próba harmonizacji systemów kontroli wewnętrznej i zewnętrznej w Europie.

Różnice pomiędzy NOK są konieczne

Wśród 25 państw członkowskich wszystkie mają własne instytucje i organizacje zajmujące się kontrolą państwową. Systemy te powstały w wyniku rozwoju historycznego, politycznego i prawnego, który przebiegał odmiennie w różnych krajach i dlatego nie powinny one zostać ujednolicone.

Trybunał Obrachunkowy Francji ma status niezależnego najwyższego organu kontroli. Ponosi on pełną odpowiedzialność za planowanie kontroli z zachowaniem całkowitej niezależności, zgodnie z opinią Rady Konstytucyjnej z 25 lipca 2001 r. Biorąc pod uwagę to, że Trybunał znajduje się w jurysdykcji administracyjnej, Rada Konstytucyjna uznała, że „niezależność Trybunału od władzy ustawodawczej i wykonawczej jest zagwarantowana w Konstytucji; niektóre kontrole Trybunału, zwłaszcza weryfikacja rachunków i zarządzania, nie mają charakteru sądowicze-go, mogą jednak ujawnić nieprawidłowości wymagające postępowania sądowego, w związku z tym nałożony na Trybunał obowiązek przedstawiania projektu programu kontroli przewodniczącym i głównym członkom parlamentarnych komisji zajmujących się finansami, którzy mają prawo do wyrażania opinii na jego temat, z całym prawdopodobieństwem może naruszyć niezależność Trybunału”.

Pozycja „z zewnątrz” oraz niezależność to podstawowe cechy NOK, które nie zezwalają na integrowanie z systemami kontroli wewnętrznej stosowanymi przez państwa członkowskie: zostało to w zdecydowany sposób zabronione w międzynarodowych standardach kontroli. NOK nie mogą również przedstawiać swoich sprawozdań instytucjom europejskim, gdyż nie jest to dozwolone na mocy żadnych przepisów. Jedyne rodzaje współpracy dozwolone w regulacjach unijnych to współ-

praca „w duchu zaufania” pomiędzy Europejskim Trybunałem Obrachunkowym i krajowymi organami kontroli, określona w artykule 248-3 Traktatu.

Znaczenie zarządzania i kontroli państwowej dla unowocześniania administracji i umacniania demokracji stale wzrasta. Lepsza skuteczność zarządzania finansami Unii może zostać osiągnięta poprzez wymianę doświadczeń, wspólne standardy oraz wspólne wartości. Jednakże poza tym, prawidłowe zarządzanie finansami publicznymi wymaga bardziej fundamentalnych zasad, takich jak niezależność, odpowiedzialność i przejrzystość. Są to zasady, których nie należy kwestionować.

Ubaldo Nieto de Alba
Prezes Trybunału Obrachunkowego Hiszpanii

KONTROLA ŚRODKÓW WSPÓLNOTOWYCH ZARZĄDZANYCH PRZEZ HISZPANIĘ

D) Podejście do zarządzania i kontroli środków wspólnotowych w państwach członkowskich Unii Europejskiej

Do najbardziej gorących tematów debat w tym roku należały: porozumienie w sprawie perspektywy finansowej na lata 2007–2013, zawarte przez Radę Europejską w grudniu 2005 r., cichy okres refleksji po odrzuceniu Konstytucji Europejskiej przez Francję i Holandię w przeprowadzonych referendum, nowy proces integracji z Unią Europejską (UE) krajów przystępujących i kandydujących oraz rozpoczęcie negocjacji z krajami bałkańskimi i z Turcją, osłabienie rozwoju gospodarczego i procesu tworzenia nowych miejsc pracy w Europie, postępy osiągnięte we wspólnej polityce rolnej w celu zwiększenia konkurencyjności i zapewnienia stabilizacji rynków oraz w obszarze działalności zewnętrznej i pomocy rozwojowej, a także rozbieżności między państwami Wspólnoty odnośnie tak ważnych kwestii, jak polityka w zakresie konkurencji czy imigracja. Odzwierciedla to dynamizm UE oraz jej demokratyczny charakter, a także trudności (typowe dla wszystkich procesów integracyjnych) na drodze do osiągnięcia pełnej skuteczności wspólnych polityk.

Minęło dwa i pół roku od czasu ostatniego rozszerzenia Unii Europejskiej, liczącej już dwadzieścia pięć państw i 450 milionów obywateli. Jest to obecnie rozległy i wyjątkowy rynek: unia monetarno-gospodarcza z euro jako wspólną walutą, której przyjęcie przez kraje z ostatniego rozszerzenia Unii rozpocznie się w 2007 r., „przestrzeń Schengen” ułatwiająca obywatelom większą swobodę przemieszczania się na obszarze Unii, a także intensywna współpraca w takich dziedzinach, jak sprawiedliwość, polityka zagraniczna i wspólne bezpieczeństwo.

Rozszerzenie zakładało niewątpliwie wzmocnienie UE jako Wspólnoty utworzonej w ramach państwa prawa, zjednoczonej w swojej różnorodności i z zasadami wolności, demokracji, stabilności i wspólnoty swoich obywateli. Jednak nie można ignorować faktu, iż UE jest w fazie adaptacyjnej i wciąż ma przed sobą długą drogę, jeśli chodzi o rozwój i spójność gospodarczą i społeczną. Dlatego konieczny jest istotny wysiłek strukturalny i finansowy, jak również wewnętrzny proces adaptacji i reform w celu przyjęcia osiągniętego wzrostu i uzyskania niezbędnego dopasowania i skuteczności funkcjonowania instytucjonalnego UE.

W tym kontekście zasada współpracy staje się niezbędna do opracowania i stosowania w praktyce formuł, które umożliwiają równowagę pomiędzy racjonalnością a skutecznością wydatków, a także strukturalny, gospodarczy i demokratyczny rozwój oraz solidarność w UE.

W celu realizacji swoich celów, UE opracowuje wspólne polityki ukierunkowane na stymulowanie postępu gospodarczego i społecznego oraz poprawę warunków życia, konsolidację jednostek gospodarczych oraz zmniejszenie regionalnych nierówności. Realizacja tych polityk wymaga zastosowania wielu środków finansowych.

Zgodnie z art. 274 i 275 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Komisja, na własną odpowiedzialność i w granicach przyznaných środków, wykonuje budżet Wspólnoty zgodnie z przepisami przyjętych rozporządzeń i zasadą należytego zarządzania finansami. Komisja przedkłada również corocznie Radzie i Parlamentowi Europejskiemu rachunki za poprzedni rok budżetowy dotyczące wykonania budżetu.

Ponad 80% środków wspólnotowych kierowane jest do państw członkowskich. Ich krajowe przepisy będą zawsze zależne od działań, jakie państwa te określą, nawet gdy zarządzaniem środkami (jeśli chodzi o procedury) rządzą przepisy krajowego prawa budżetowego, przy pełnym poszanowaniu i stosowaniu nakazów wspólnotowych.

W ten sposób państwa członkowskie stają się odpowiedzialne przed Komisją za zarządzanie środkami – sam Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską mówi, że muszą one współpracować z Komisją celem zagwarantowania wspomnianej zasady należytego zarządzania finansami i wykonania wspólnych zadań, przyczyniając się w ten sposób do skutecznego osiągnięcia stabilności budżetowej, przejrzystości i poszanowania kryteriów konwergencji, określonych w Pakcie Stabilizacyjnym. Dlatego zarządzanie i jego kontrola stają się zasadniczymi elementami trwałej współpracy.

Kontrolę środków wspólnotowych zarządzanych w państwach członkowskich UE należy rozpatrywać z dwóch różnych, choć dopełniających się, punktów widzenia: instytucji wspólnotowych oraz krajowych organów kontroli. Jednostki włączone

do kontroli, nawet gdy działają częściowo w ramach zbieżnych zakresów kompetencyjnych odnośnie do określonych obszarów zarządzania, mają własne uprawnienia i dziedzinę działania, a także cel i odmienną perspektywę dotyczącą rozwoju swoich funkcji. Jednocześnie uczestniczą one w wyjątkowym zadaniu, polegającym na udziale w poprawie zarządzania i stosowaniu wspólnych polityk.

I rzeczywiście, kontrola przeprowadzana przez organy Wspólnoty ma na celu weryfikację działania systemów i wykonywania potwierdzeń wymaganych przez wspólnotowe przepisy gospodarcze i finansowe, aby zagwarantować prawidłowe zarządzanie tymi środkami przez organy krajowe (wspólna odpowiedzialność za wykonanie tych polityk) oraz wypełnienie formalnych i istotnych zobowiązań nałożonych na ich beneficjentów końcowych. Z kolei organy krajowe kierują kontrolę w stronę weryfikacji zwykłego wykonania krajowego budżetu i zarządzania środkami publicznymi tego rodzaju. Zarówno takimi, które są częścią zasobów UE i finansują państwowe i regionalne programy, jak i takimi, które pochodzą bezpośrednio z państw członkowskich i które są ukierunkowane na szersze cele niż te powiązane ze Wspólnotą – na realizację krajowych polityk (powinniśmy pamiętać, że środki wspólnotowe otrzymywane przez państwa członkowskie stanowią zmniejszoną kwotę pod względem PKB – w przypadku Hiszpanii jest to średnio 1% rocznie w całym okresie od momentu, gdy Hiszpania wstąpiła do UE).

Do przeprowadzenia kontroli zarządzania środkami wspólnotowymi niezbędna jest koordynacja między różnymi organami, które je wykonują, przy poszanowaniu ich uprawnień i niezależności (aby uniknąć dublowania się działań lub luk), jak również rozwój mechanizmów współpracy w celu poprawy skuteczności własnych kontroli, wyposażając je w prawdziwą wartość dodaną. Dobre zarządzanie środkami wspólnotowymi przyczynia się do dobrego funkcjonowania samej UE jako ponadnarodowej rzeczywistości, różnorodnej, lecz integrującej państwa członkowskie, jak również do zapewnienia stosowania polityk wspólnotowych.

Można rozróżnić dwa podejścia do kontroli zarządzania środkami wspólnotowymi zarządzanymi w państwach członkowskich. Pierwsze podejście koncentruje się na traktowaniu krajów jako państw członkowskich ponadnarodowej Jednostki posiadającej kompetencje do ustalania i otrzymywania tych środków gospodarczych, a także do przeznaczania ich na odpowiednie cele. Z tego punktu widzenia działania kontrolne są ukierunkowane na funkcjonowanie systemów i realizowanie potwierdzeń zgodnie ze wspólnotowymi przepisami gospodarczymi i finansowymi (kontrolują prawidłowe zarządzanie tymi środkami), a także na wykonywanie formalnych i istotnych zobowiązań nałożonych na ich beneficjentów końcowych.

Kontrola taka, jako uzupełniająca i towarzysząca kontroli odnośnie do zarządzania tymi środkami zgodnie z krajowymi przepisami, dotyczy trzech obszarów

działalności: gromadzenia własnych środków, zarządzania w krajowym obszarze określonymi politykami wspólnotowymi oraz pośredniczenia państwa w zarządzaniu środkami, których beneficjentami końcowymi są regiony, samorządy, przedsiębiorstwa lub osoby fizyczne.

Podstawą drugiego wspomnianego podejścia jest założenie, że środki pochodzące z UE, oprócz tego, że są instrumentem finansowym służącym realizacji polityk wspólnotowych, stanowią w każdym państwie członkowskim ważne źródło rozwoju pewnych państwowych i regionalnych polityk społecznych, których cele są szersze niż te związane ze Wspólnotą, choć częściowo są z nimi zbieżne.

Z tej perspektywy, punkt zainteresowania leży w krajowym zarządzaniu źródłem dochodów dla państwa jako beneficjenta stosowania polityk wspólnotowych. W ten sposób kontrola koncentruje się na analizie skuteczności i wydajności działań skierowanych na najlepsze wykorzystanie możliwości finansowych oferowanych państwom członkowskim za pomocą polityk wspólnotowych, bez uszczerbku dla aspektów związanych z prawidłowym zarządzaniem wykorzystaniem otrzymanych środków.

Przepisy wspólnotowe ustanawiają zasadę jednakowego traktowania w kontroli i w reżimie sankcyjnym: państwa członkowskie zobowiązane są do podejmowania takich samych działań w celu zwalczania nadużyć naruszających interesy finansowe UE, jakie podejmują do zwalczania nadużyć naruszających ich własne interesy. Ten postulat zakłada, że nie będą powstawały różnice w kontrolach wewnętrznych lub zewnętrznych wykonywanych w państwach członkowskich odnośnie do środków wyłącznie krajowych lub pochodzących ze Wspólnoty, w zależności od swojego pochodzenia.

II) Kontrola środków wspólnotowych zarządzanych w Hiszpanii

Kontrolę zewnętrzną środków wspólnotowych UE zarządzanych w Hiszpanii dokonuje, na poziomie Wspólnoty, Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO), a na poziomie krajowym hiszpański Trybunał Obrachunkowy (*Tribunal de Cuentas* – *TCu*) oraz organy kontroli zewnętrznej Regionów Autonomicznych (regionalne organy kontroli), zgodnie z kompetencjami i przepisami prawa krajowego.

Kontrola środków wspólnotowych przez Europejski Trybunał Obrachunkowy

Zgodnie z Traktatem o Unii Europejskiej, zadaniem ETO jest weryfikacja i wydawanie opinii na temat prawidłowości i legalności rachunków oraz operacji związanych z wykonaniem budżetu Wspólnoty, a także na temat dobrego zarzą-

dziania finansowego środkami wspólnotowymi. Kontrola taka jest prowadzona na podstawie informacji dostępnych w Komisji jako organie odpowiedzialnym za wspomniane zarządzanie, ale również „na miejscu” w państwach członkowskich, gdzie w praktyce następuje zarządzanie i transakcje. Kontrola jest prowadzona przez ETO w państwach członkowskich we współpracy z najwyższymi organami kontroli (NOK), które współpracują w duchu wzajemnego zaufania, przy poszanowaniu wzajemnej niezależności instytucji, na warunkach określonych w art. 248 ust. 3 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

I rzeczywiście, to w ramach współpracy z najwyższymi organami kontroli ETO przeprowadza swoje kontrole w państwach członkowskich, gdyż realizacja kontroli środków wspólnotowych lub szczegółowe opracowanie sprawozdań leżące w kompetencjach ETO nie mogą być nałożone na NOK. Obowiązkiem ETO jest również przygotowanie dla Parlamentu Europejskiego i Rady poświadczenia wiarygodności rachunków wspólnotowych oraz legalności i prawidłowości operacji leżących u ich podstaw (art. 248 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską).

ETO planuje, wykonuje i opracowuje szczegółowo swoje sprawozdania, a także rozwija działalność za pośrednictwem swoich audytorów, według swoich własnych kryteriów i zgodnie z własnymi przepisami. Zasady współpracy NOK przy kontrolach ETO w państwach członkowskich, ze względu na brak jednolitych uregulowań, są określane w sposób bilateralny wynikający z praktyki.

TCu oferuje ETO swoją współpracę podczas kontroli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w Hiszpanii. W tym zakresie *TCu* działa z podwójnej perspektywy. Z jednej strony uczestniczy w takich kontrolach jako kanał dla komunikacji i działań między ETO a jednostkami hiszpańskiego sektora publicznego otrzymującymi środki wspólnotowe. *TCu* zajmuje się w Hiszpanii ogłoszeniami o kontrolach ETO, pismami sektorowymi, zarzutami jednostek kontrolowanych oraz odpowiedziami ETO na nie, a także dokumentami pokontrolnymi. Takie włączenie się w działania ułatwia w dużym stopniu pracę ETO, gdyż administracja hiszpańska jest mocno zdecentralizowana i nie zawsze łatwo jest natychmiast zidentyfikować jednostki odpowiedzialne za zarządzanie i kontrolę wewnętrzną, jak również krajową instytucję odpowiedzialną za ogólną koordynację każdego z funduszy wspólnotowych. W tym procesie *TCu* zachowuje zwykłą pozycję jednostki łącznikowej i nie uczestniczy w żaden sposób w przebiegu samej kontroli – nie dostarcza informacji, nie prezentuje zarzutów ani nie przeprowadza jednocześnie kontroli równoległych do kontroli ETO.

TCu często wyznacza jednego lub kilku swoich kontrolerów do uczestniczenia w charakterze obserwatorów w kontrolach ETO w Hiszpanii. Mimo że udział obserwatorów w żadnym wypadku nie wykracza poza przyjęte ramy, gdyż to na ETO spoczywa obowiązek kontroli i odpowiedzialność za nie, to jednak ułatwia on w dużym stopniu prowadzenie takich kontroli. Kontrolerzy *TCu* mogą stanowić

wsparcie dla audytorów ETO, ułatwiając im poznanie systemów oraz hiszpańskiego zarządzania i kontroli procedur związanych ze środkami publicznymi, a także ułatwiając wzajemne kontakty między ETO a jednostkami odpowiedzialnymi za zarządzanie. Dzięki udziałowi w kontrolach ETO, *TCu* otrzymuje ważne źródło informacji na temat danej dziedziny i może zidentyfikować obszary ryzyka i słabości w systemach oraz w organizacji krajowych jednostek zarządzających wspólnotowymi środkami publicznymi. Może to zostać uwzględnione w zwykłych kontrolach *TCu* lub spowodować wykonanie konkretnych krajowych kontroli dotyczących określonych sektorów zarządzania.

Podobnie, wysyłanie przez ETO dokumentów pokontrolnych do *TCu* stanowi dla tego ostatniego źródło niezwykle ważnych informacji odnośnie do weryfikacji zarządzania środkami wspólnotowymi przez instytucje krajowe. Dzięki temu może planować swoje kontrole i rozwijać działania kontrolne, jak również sformułować wnioski do Parlamentu celem poprawy zarządzania.

Należy również podkreślić, że *TCu* deleguje krajowego urzędnika do ETO. Podlega on kierownictwu oraz instrukcjom ETO jako jeszcze jeden audytor tej europejskiej instytucji, który wspiera ją w jej pracy oraz, w razie potrzeby, w poznawaniu systemów zarządzania i działań kontrolnych w Hiszpanii.

Kontrola środków wspólnotowych przez hiszpański Trybunał Obrachunkowy

Ogólne uwagi dotyczące kontroli prowadzonych przez krajowy organ kontroli odnośnie do zarządzania gospodarczego i finansowego w sektorze publicznym

Hiszpańska Konstytucja definiuje *TCu* jako najwyższy organ kontroli rachunków i zarządzania gospodarczego w hiszpańskim sektorze publicznym. Sprawuje on funkcję kontrolną o charakterze zewnętrznym, stałym i ostatecznym w związku z realizacją wszystkich programów związanych z dochodami i wydatkami publicznymi, weryfikując podporządkowanie działalności gospodarczej i finansowej zasadom legalności, wydajności i oszczędności.

Do kompetencji *TCu* należy kontrolowanie wszystkich środków zarządzanych przez sektor publiczny, czyli administrację państwową, regiony autonomiczne, jednostki lokalne, jednostki zarządzające systemem ubezpieczeń społecznych, państwowe organy autonomiczne oraz spółki i przedsiębiorstwa państwowe. *TCu* zajmuje się również kontrolą zewnętrzną dotacji, kredytów, gwarancji i innych form pomocy dla sektora publicznego otrzymywanych przez osoby fizyczne lub prawne. Do kompetencji Trybunału należy również przeprowadzanie określonych kontroli (spoza ścisłego obszaru sektora publicznego), ustalonych szczególnymi

przepisami prawa, tak jak to ma miejsce w przypadku kontroli dotyczących rachunkowości zwykłej działalności partii politycznych oraz rachunkowości procesów wyborczych.

Wyniki funkcji kontrolnej *TCu* przedstawiane są w formie sprawozdań lub notatek służbowych, przesyłanych Parlamentowi i zawierających techniczne informacje na temat samego zarządzania oraz wydajności i racjonalności działania systemów i organizacji. Ułatwiają one rozwój funkcji kontroli politycznej sprawowanej przez Parlament oraz planowanie ogólnej działalności gospodarczej i finansowej. Warto tutaj podkreślić uprawnienie, w jakie wyposażony jest *TCu* w związku z opracowywaniem wniosków, wywodzące się z doświadczenia, które wynika ze sprawowania funkcji i technicznego *know-how*, a nie jest tylko rezultatem konkretnej kontroli. Proponuje on mianowicie Parlamentowi kroki, które, zdaniem *TCu*, prowadzą do poprawy zarządzania gospodarczego i finansowego zarówno w kwestii rozporządzeń, jak i braków w organizacji, zarządzaniu lub kontroli oraz odnośnie do praktyk zarządczych.

W każdej kontroli *TCu* bada i ocenia, jako pierwszy aspekt, system kontroli wewnętrznej ustalonej w jednostce kontrolowanej. System kontroli wewnętrznej uznaje się za właściwy, gdy zapewnia on wystarczające zabezpieczenie ochrony aktywów i zasobów przedsiębiorstwa, wiarygodności wpisów księgowych oraz gwarancji należytego funkcjonowania organizacji. Weryfikacja kontroli wewnętrznej przeprowadzana przez *TCu* ma na celu analizę modelu systemu stworzonego w jednostce kontrolowanej, stwierdzenie praktycznego stosowania przewidzianych działań w czasie całego okresu i dla wszystkich ustalonych operacji. Analiza celów i procedur kontroli wewnętrznej została stworzona do zidentyfikowania silnych i słabych punktów utworzonego systemu, a zasadnicze potwierdzenia należy wzmocnić w najbardziej osłabionych obszarach lub działach. Weryfikacji *TCu* podlega również funkcjonowanie organizacji i działania jej własnych organów przeprowadzających kontrolę wewnętrzną, a także ich zgodność z kryteriami legalności, skuteczności, wydajności i oszczędności.

Należy również podkreślić znaczenie kontroli poziomych prowadzonych przez *TCu*, których celem jest analiza i weryfikacja funkcjonowania obszarów, organizacji i systemów w różnych elementach jednego lub w kilku konkretnych sektorach zarządzania publicznego. W ten sposób można uzyskać ogólną wiedzę o nich, jak również informacje, które umożliwiają prowadzenie badań porównawczych zarządzania w różnych sektorach lub poziomach terytorialnych, a także zaproponować Parlamentowi zalecenia ukierunkowane na globalne usprawnienie tych jednostek.

Uprawnienia *TCu* są bardzo szerokie, gdyż obejmują kontrolę gospodarczą i finansową zarządzania wszystkimi krajowymi środkami publicznymi na całym terytorium kraju odnośnie do wszystkich jednostek lub osób nimi zarządzających.

Wszystko to odbywa się bez szkody dla kompetencji, jakie poszczególne statuty autonomii i odpowiednie rozporządzenia wykonawcze nadają organom kontroli zewnętrznej regionów autonomicznych. Jednostki te prowadzą swoją działalność kontrolną przy pełnej niezależności od *TCu* i zgodnie z własnymi programami i procedurami kontroli odnośnie do regionalnej działalności gospodarczej i finansowej oraz zgodnie ze swoimi standardami organizacyjnymi i operacyjnymi. Wysyłają parlamentom regionalnym swoje sprawozdania jako wynik techniczny, które służą im jako wsparcie w wypełnianiu funkcji kontroli politycznej rządu regionalnego.

Przy pełnym poszanowaniu dla przyznanej autonomii, regionalne organy kontroli zewnętrznej koordynują swoją działalność z działalnością *TCu* za pomocą tworzenia podejść i wspólnych technik kontrolnych, które gwarantują najwyższą wydajność wyników i eliminują powtarzalność działań kontrolnych. W tym celu wysyłają do *TCu* swoje dokumenty pokontrolne dotyczące autonomicznego sektora publicznego. *TCu* może je sprawdzić, zastosować w praktyce rozszerzenia i potwierdzenia, jakie uważa za niezbędne oraz włączyć swoje własne wnioski do rocznego sprawozdania wysyланego do Parlamentu.

W praktyce sformułowano różne procedury i sposoby koordynacji oraz współpracy *TCu* z instytucjami kontrolnymi regionów autonomicznych, wyrażające się we wzajemnej wymianie rocznych programów kontroli o charakterze informacyjnym, w utworzeniu komitetu prezesów tych instytucji (aby omówić i określić wspólne zasady pracy) oraz komitetów sektorowych (do opracowania wspólnych celów, badań i wymiany doświadczeń dotyczących konkretnych aspektów kontroli), a także w rozwoju kontroli wspólnych i koordynowanych w konkretnych obszarach.

Hiszpański Trybunał Obrachunkowy i kontrola środków wspólnotowych

Do kompetencji *TCu* należy kontrola środków publicznych pochodzących z budżetu Wspólnoty, które mają charakter hiszpańskich środków publicznych, zarówno jeśli chodzi o operacje mające stanowić definitywnie część Skarbu Państwa, jak i te, które za jego pośrednictwem trafiają do beneficjentów końcowych (Ministerstwu Skarbu Państwa zostały powierzone operacje Skarbu Państwa, które wymagają stosunków gospodarczych z UE). *TCu* weryfikuje również przepływy finansowe pomiędzy Hiszpanią a UE.

Kontroli *TCu* nie podlegają środki, które pochodzą z działalności jednostek Wspólnoty (m.in. Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali) jako instytucji finansowych udzielających pożyczek hiszpańskiemu sektorowi prywatnemu. *TCu* nie jest też w stanie kontrolować środki otrzymywane

i przekazywane bezpośrednio beneficjentom końcowym. W takich przypadkach kontrola zewnętrzna należy do kompetencji ETO.

Kontrola środków wspólnotowych prowadzona przez *TCu* odnośnie do krajowych środków publicznych nie wyłącza kontroli, jaką regionalne organy kontroli mogą przeprowadzać wobec środków pochodzących z UE i zarządzanych przez regiony autonomiczne, zgodnie z odpowiednimi uprawnieniami kompetencyjnymi nadanymi przez krajowe przepisy prawa.

Taka zbieżność kontroli wymaga wspólnych stanowisk, wskazówek i norm działań celem uniknięcia dublowania się, wzrostu wydatków, a nawet sprzecznych wyników. Należy pracować nad stworzeniem modeli, które nie tylko gwarantują skuteczność zarządzania, ale również samej kontroli.

TCu weryfikuje środki wspólnotowe w taki sam sposób i razem z pozostałymi krajowymi środkami publicznymi, w sposób i w zakresie jak wcześniej omówiony. *TCu* przeprowadza kontrole publicznego zarządzania gospodarczego i finansowego zgodnie z własnymi procedurami i przepisami. Nie uwzględnia wyraźnie, czy pochodzenie środków jest krajowe, czy wspólnotowe, lecz bierze pod uwagę programy dochodów i wydatków, w ramach których są one realizowane, pod względem równoległym w grupie środków publicznych przeznaczonych na programy i zadania, których dotyczy zarządzanie. Dlatego też nie istnieje żadna konkretna jednostka w *TCu*, która byłaby odpowiedzialna za weryfikację środków wspólnotowych. Kontrolę tych środków oraz środków pochodzenia krajowego prowadzą departamenty sektorowe lub terytorialne *TCu* odpowiedzialne za kontrole biorące pod uwagę naturę programów, do których zostały przypisane środki finansowe.

Sprawozdania o rachunkach publicznych sporządzane przez *TCu* często zawierają odniesienie do sytuacji przepływów finansowych między Hiszpanią a UE. Podobnie, niektóre sprawozdania specjalne *TCu* zawierają wzmiankę odnośnie do konkretnego zarządzania środkami wspólnotowymi, o ile pokazują wyniki kontroli programów, które otrzymały istotne finansowanie z tych środków lub w których procedury krajowego zarządzania są analizowane w kierunku stosowania i realizacji polityk UE.

Miało to miejsce w przypadku infrastruktury, szkolenia zawodowego pracowników oraz w konkretnych aspektach wspólnej polityki rolnej.

Od kilku ostatnich lat *TCu* włącza do swojego programu kontrole odnoszące się konkretnie do pytań związanych z pewnymi aspektami zarządzania środkami i politykami wspólnotowymi. Chodzi tu w szczególności o kontrole specjalne, włączone do programu na 2006 r., które dotyczą stosowanych przez administrację centralną procedur przepływów finansowych między Hiszpanią a UE, a także weryfikacji wykonania celu stabilizacji budżetu począwszy od roku finansowego 2003. *TCu* uczestniczył także od 2003 r. w dwóch kontrolach koordynowanych

dotyczących różnych obszarów zarządzania funduszami strukturalnymi, uzgodnionych na spotkaniach Komitetu Kontaktowego w 2002 r. i 2004 r. *TCu* opracował odpowiednie sprawozdanie krajowe oraz dostarczył dokładnych informacji do przygotowania wspólnych sprawozdań przedstawionych Komitetowi Kontaktowemu w 2004 r. i 2006 r.

TCu przesyła okresowo do ETO dokumenty pokontrolne zawierające wyniki zarządzania działalnością gospodarczą i finansową hiszpańskiego sektora publicznego, które mogą być dla Europejskiego Trybunału Obrachunkowego źródłem użytecznych informacji o samym zarządzaniu, a także mogą mu pomagać w identyfikowaniu możliwych nieprawidłowości, uchybień w organizacji lub w systemach czy określaniu zagrożonych obszarów.

Z drugiej strony należy zaznaczyć, że *TCu* powierzono funkcję jurysdykcyjną ukierunkowaną na wyjaśnianie ewentualnej odpowiedzialności rachunkowej wywodzącej się z zarządzania środkami publicznymi, m.in. tej, która dotyczy zarządzania środkami pochodzącymi z UE. Wspomniana jurysdykcja ma charakter naprawczy, a jej celem jest uzyskanie zwrotu niesłusznie otrzymanych płatności lub środków.

Przebieg pracy *TCu* odnośnie do zarządzania środkami wspólnotowymi przyczynia się w pozytywny sposób do osiągania przez tę instytucję o charakterze technicznej instytucji kontrolnej większego zasięgu i skuteczności wyników.

Wyniki te mają dwojakie konsekwencje. Z jednej strony dostarczają Parlamentowi szerokiej wiedzy o krajowym zarządzaniu środkami wspólnotowymi oraz o stopniu wykonania zaleceń wynikających z raportów ETO i *TCu* przez jednostki zarządzające. Są źródłem wniosków lub notatek (gdy zajdzie taka potrzeba) zawierających propozycje działań dla poprawy tego zarządzania.

Drugą ważną konsekwencją tej inicjatywy jest dostarczenie większej ilości informacji w celu poprawy wykrywania nieprawidłowości. Jest to cenna informacja zarówno dla sądów karnych (gdy zbiegną się zachowania mogące stanowić tego rodzaju przestępstwo lub wykroczenie), dla Wydziału Jurysdykcyjnego *TCu* (w przypadku ścigania ewentualnej odpowiedzialności rachunkowej, która mogłaby się pojawić w konsekwencji wspomnianego zarządzania), jak i dla innych instytucji odpowiedzialnych na krajowym lub wspólnotowym poziomie za kontrolę i nadzorowanie powstałych nieprawidłowości i nadużyć finansowych. W ten sposób ochrona wspólnotowych interesów finansowych, powierzanych państwom członkowskim przez traktaty wspólnotowe, staje się coraz bardziej skuteczna.

Te zasady pracy działają niewątpliwie na korzyść wymiany wewnętrznych i zewnętrznych informacji pomiędzy krajowymi i wspólnotowymi organami kontroli, generują proces poziomej i pionowej informacji zwrotnej dotyczącej samych organów kontroli, Parlamentu i organów zarządzających. Mają również duży

wpływ na większą przejrzystość i skuteczność stosowania środków wspólnotowych w Hiszpanii.

Taka struktura organizacyjna wymaga racjonalizacji i planu złożonej sieci relacji współpracy i koordynacji. Chodzi o to, aby otrzymać przepływ skutecznych informacji i produktywny proces wykonania zadań ukierunkowanych na uzyskanie postępów w kontrolach wspólnych i koordynowanych w równoległych obszarach kontroli, zidentyfikować uchybienia w przepisach i w praktyce, a także ustanowić podstawy do zaleceń oraz przyspieszyć ustalenia odpowiedzialności.

Współpracy instytucjonalnej musi towarzyszyć tendencja do proceduralnej homogenizacji (wspólne techniki kontroli, harmonizacja standardów oraz ustalenie zasad ogólnego stosowania w całej Wspólnocie Europejskiej). Celem jest zapewnienie kontrolom koordynowanym dotyczącym zarządzania środkami wspólnotowymi wystarczającego stopienia skuteczności i operatywności. Dzięki temu wypełnianie zadań przez organy kontroli w ramach Wspólnoty będzie „całością” zintegrowaną w sieć w ramach zasad niezależności i współpracy.

III) Współpraca i koordynacja kontroli: przyszłe wyzwania

Decentralizacja krajowego zarządzania środkami wspólnotowymi poprzedziła decentralizację jego weryfikacji (na poziomie wspólnotowym, państwowym, regionalnym i lokalnym). Szybki wzrost liczby organów kontroli działających w tym obszarze wymaga współpracy dotyczącej wykonania i koordynacji wyników, tak, aby nie nakładały się na siebie lub nie powtarzały, ani też nie pomijały żadnych luk lub niejasnych obszarów. Mogłoby to nieuchronnie grozić brakiem wydajności lub nawet nadużyciem finansowym.

Z tego powodu istotny jest każdy wysiłek w kierunku zrozumienia i postępu we współpracy pomiędzy różnymi instytucjami uczestniczącymi we wspólnych obszarach wykonywania zadań, podlegających stałym procesom integracyjnym i globalizacji, które jednocześnie wiążą się z procesami decentralizacyjnymi. Powodem procesu decentralizacji jest to, iż przy integrowaniu i globalizowaniu różnorodności doprowadza się do większej zawilosci, niepewności i niejasności oraz mniejszej przejrzystości, gdzie solidarność i kontrole społeczne uważa się za mało popularne.

Wymienione procesy nie polegają tylko na lokalizowaniu kompetencji w górę (UE) czy w dół (regiony), ale raczej musi im towarzyszyć proces „relokalizacji” poprzedzony procesem „delokalizacji”, gdzie każdy element, który się „relokalizuje” może zawierać „globalność” *in situ*, tzn. gdzie proces integracji prowadzi do nadania nowego znaczenia *nieterytoryalności* lokalnych elementów. To sprawia, że obowiązek relokalizacji kontroli publicznych staje się warunkiem wstępnym do funkcjonowania tej sieci kontroli w środowisku globalnym.

Należy urzeczywistnić zasady wyrażone w art. 248 ust. 3 Traktatu o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej: kompetencyjną niezależność instytucji kontrolujących środki finansowe Wspólnoty (ETO, NOK oraz regionalnych organów kontroli) oraz współpracę przy realizacji kontroli. Trzeba pogłębiać aspekt operacyjny, na co musimy nalegać w filozofii horyzontalności, zarówno w środowisku krajowym, jak i wspólnotowym, w celu wzmocnienia zasady subsydiarności.

Istotne byłoby, żeby ETO stosował podobnie tę podwójną strategię horyzontalności dla całego środowiska UE, a szczególną wertykalność dla każdego przypadku. W ten sposób skieruje swoją działalność nie tylko na wykrywanie konkretnych nieprawidłowości w krajowym zarządzaniu środkami wspólnotowymi, ale także na analizę ram i kontekstu, w jakich mają one miejsce. Chodzi tu o weryfikację transpozycji przepisów wspólnotowych i procedur związanych z zarządzaniem wymienionymi środkami, a także identyfikację bodźców do zaniedbań w standardach i kontrolach. Pomoże to działać na korzyść tendencji w kierunku homogenizacji zasad i procedur oraz w kierunku nadzoru nad realizacją dyrektyw i zaleceń w całym obszarze UE oraz unikania w ten sposób asymetrii odnośnie do różnych krajów i instytucji zarządzających.

W ten sposób działalność organów kontroli w ramach Wspólnoty będzie „całością” zintegrowaną w sieć zgodnie z zasadami większej niezależności w środowisku wertykalnym oraz współpracy horyzontalnej w środowisku o globalnym kontekście – wszystko z punktu widzenia zasady pełnej współpracy. W tym miejscu wzajemna wymiana między NOK państw członkowskich UE oraz ETO sprawozdań dotyczących lub nawiązujących do kontroli środków wspólnotowych przyczynia się do dzielenia się informacjami na temat zarządzania. Mogą one być niezwykle ważne dla rozwoju odpowiednich kompetencji oraz dla uzyskania uzupełniającej i integralnej kontroli nad tymi środkami.

Jest to trudna równowaga (w górę – w dół / międzyrządowa –instytucjonalna), wymagająca przewyciężenia napięć wynikających z zasady hierarchii, która słabnie wobec postulatu skutecznej współpracy na podstawie prawa. Sukcesywnie prowadzi to do rozpoznawania uchybień w standardach i w kontrolach, wydawania zaleceń do pokonania uchybień oraz do zbliżania się do homogenizacji systemów zarządzania i kontroli, które coraz bardziej się decentralizują w kierunku lokalnego środowiska, kończąc się na kontrolach koordynowanych w obszarach wspólnego zainteresowania.

Kontroli nie można pojmować jako funkcji statycznej. Raczej musi być ona dynamiczna i elastyczna, dostosowana w każdym momencie do tendencji i możliwości zarządzania oraz do wymagań społeczeństwa. W rezultacie nie powinno się pomijać w wykonywaniu kontroli aspektów tak ważnych, jak restrukturyzacja sektora publicznego, tendencja do dyscypliny budżetowej, żądanie większej odpo-

wiedzialności państw członkowskich w zarządzaniu i kontroli środkami wspólnotowymi, a także zwiększone wykorzystanie technologii oraz ryzyk, które z kolei generują systemy informacyjne...

Organy kontroli nie będą mogły dystansować się od tych zmian. Powinny być włączone w stały proces adaptacyjny, nie tylko jako weryfikatorzy wykonania standardów i rozwoju dobrego zarządzania, ale przede wszystkim jako inicjatorzy transformacji, siła napędowa standardów oraz pomysłodawcy organizacji i zarządzania.

Jesteśmy na nowym etapie, który należy skonfrontować z głębokim zrozumieniem. Wymiana informacji i praktyka kontrolna dostarczają parlamentom technicznego wsparcia wysokiej jakości, pokazując ryzyko dotyczące bodźców do zaniedbań i zmuszając do poprawy w zarządzaniu środkami wspólnotowymi i praktyk dobrego zarządzania.

W powyższym zarysie najważniejszych wartości należy umieścić strategię współpracy i koordynację kontroli (skuteczność na podstawie prawa), które przewyciężają szarą strefę współpracy. Tak, aby „całość” była większa niż sama „suma części”, a wszystko, co można zdobyć rywalizując ze sobą miało mniejszą wartość niż to, co można uzyskać wzajemnie współpracując.

Saskia J. Stuiveling
Prezes Powszechnej Izby Obrachunkowej Holandii
Katja Bongers
Powszechna Izba Obrachunkowa Holandii

**POŚWIADCZENIA WIARYGODNOŚCI
PAŃSTW CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ**

Holenderska deklaracja krajowa w zakresie środków unijnych

1. Wstęp

Artykuł 274 Traktatu ustanawiającego WE stanowi, że Komisja Europejska odpowiada za wykonanie budżetu Unii. Jednakże około 80% budżetu Unii wydatkowane jest przez różne instytucje państw członkowskich na zasadzie zarządzania dzielonego – prowadzonego wspólnie przez państwa członkowskie i Komisję Europejską.

Nic dziwnego zatem, że artykuł 274 stanowi również, że państwa członkowskie powinny współpracować z Komisją, aby zagwarantować, że przyznane środki są wydatkowane zgodnie z zasadami gospodarności.

Co roku Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) kontroluje rachunki wszystkich dochodów i wydatków Wspólnoty, cały budżet Unii, przede wszystkim przez rachunki Komisji (Komisja jest w zasadzie jednostką kontrolowaną). Sama Komisja nie podpisuje tych rachunków. Zadaniem ETO jest zatem wystawienie poświadczenia wiarygodności w zakresie wiarygodności rachunków oraz legalności i prawidłowości transakcji (artykuł 248). Poświadczenie ma w zasadzie na celu zapewnienie podstaw do corocznego absolutorium dla Komisji, dla wykonania budżetu. Niestety, jak dotąd ETO nie był w stanie wystawić pozytywnego poświadczenia wiarygodności.

2. Poziom Unii Europejskiej

W kwietniu 2005 r., podczas procedury absolutorium dla budżetu za rok 2003 Parlament Europejski wyraził obawy co do tego, że, jak i w roku poprzednim, Europejski Trybunał Obrachunkowy nie był w stanie wykazać należytej pewności w zakresie legalności i prawidłowości wydatków Unii Europejskiej. Zdaniem Parlamentu, problemu tego nie da się rozwiązać tylko przez centralnie narzucone kontrole. Według Parlamentu Europejskiego, obecna sytuacja pokazuje, że potrzebne są nowe instrumenty zapewniające Komisji większy wgląd w systemy zarządzania i kontroli państw członkowskich. Parlament przyjął uchwałę zawierającą propozycje wzmocnienia zarządzania finansowego Unii Europejskiej jako całości oraz przede wszystkim propozycje, jak doprowadzić do otrzymania pozytywnego poświadczenia wiarygodności.

W opinii Parlamentu, najwyższe władze polityczne (ministrowie finansów) państw członkowskich powinny m.in. wystawiać roczne poświadczenia wiarygodności, w których państwa członkowskie rozliczałyby się ze swoich wydatków i wkładu do budżetu Unii (środków własnych). Tylko w ten sposób Komisja będzie mogła wypełniać swoje zobowiązania wynikające z artykułu 274 Traktatu.

Komisja Europejska przyjęła 15 czerwca 2005 r. komunikat dotyczący mapy drogowej dla zintegrowanych ram wspólnotowej kontroli wewnętrznej (*roadmap to a Community internal control framework*). Komisarz Siim Kallas (odpowiedzialny za administrację, audyt i przeciwdziałanie korupcji) zaprezentował ją podczas rady ECOFIN 12 czerwca 2005 r. Jej podstawowym celem jest doprowadzenie do tego, aby Europejski Trybunał Obrachunkowy mógł wystawić pozytywne poświadczenie wiarygodności (*déclaration d'assurance* – DAS) dla rocznych rachunków Unii, głównie po to, aby pokazać obywatelom Unii Europejskiej, że ich pieniądze są wydawane należycie.

Komisja zaproponowała, że, w celu ułatwienia wystawiania poświadczeń wiarygodności, właściwe władze państw członkowskich (uprawnione agencje płatnicze, instytucje płatnicze, instytucje zarządzające) powinny opracowywać podobne poświadczenia, opierając się na deklaracji niezależnych audytorów, a najwyższe organy kontroli lub inne niezależne instytucje kontroli powinny sprawdzać roczne poświadczenia wiarygodności i przedstawiać parlamentom krajowym raporty na ich temat.

Komisja opierała się na propozycjach Parlamentu Europejskiego, ale przewidziała bardziej konkretne zadanie dla najwyższych organów kontroli lub innych niezależnych instytucji kontrolnych. Rozszerzyła również koncepcję audytu jednorazowego przez wprowadzenie obowiązkowych deklaracji na niższym poziomie kontroli, podobnych do deklaracji wymaganych na poziomie krajowym.

Rada ECOFIN 8 listopada 2005 r. nie przyjęła propozycji wprowadzenia deklaracji wystawianych przez państwa członkowskie. Rada uznała, że obowiązujące poświadczenia na poziomie operacyjnym, takie jak te wystawiane w zakresie wspólnej polityki rolnej oraz polityki strukturalnej, powinny być nadal stosowane. Całościowe plany opisane w mapie drogowej zostały stonowane i ograniczone do planu działania (*action plan*), w którym państwa członkowskie są zachęcane do (dobrowolnego) wystawiania deklaracji krajowych na poziomie operacyjnym.

W ostatnim porozumieniu międzyinstytucjonalnym dotyczącym perspektywy finansowych na lata 2007–2013 Parlament Europejski, Komisja i Rada uzgodniły, że należy potraktować priorytetowo gospodarne zarządzanie finansowe w zakresie tych środków unijnych, które są zarządzane wspólnie przez państwa członkowskie oraz Komisję. W artykule 44 porozumienia apeluje się do państw członkowskich o ułatwienie tego procesu przez wystawianie krajowych syntez na temat wszystkich kontroli na poziomie krajowym i wystąpień pokontrolnych.

3. Zaangażowanie Powszechnej Izby Obrachunkowej Holandii

Powszechna Izba Obrachunkowa Holandii zawsze twierdziła, że środki unijne powinno się w zasadzie traktować tak jak środki krajowe napływające z powrotem do państw członkowskich za pośrednictwem administracji w Brukseli. Zatem nie ma żadnych powodów, aby środki te kontrolować w inny sposób niż kontroluje się środki krajowe.

Pamiętając o tym, że środki unijne można wydatkować tylko dlatego, że jest to wspólny wkład państw członkowskich do budżetu Unii, logiczne wydaje się to, że państwa członkowskie chcą wiedzieć, czy ich wkład jest wydawany zgodnie z tym, czego oczekują.

Pomiędzy najwyższymi organami kontroli a Europejskim Trybunałem Obrachunkowym nie ma hierarchii. Europejski Trybunał Obrachunkowy kontroluje Unię Europejską (w zasadzie Komisję Europejską), a nie państwa członkowskie. Państwa członkowskie są kontrolowane przez ich własne krajowe najwyższe organy kontroli. Krajowe NOK i Europejski Trybunał Obrachunkowy współpracują w duchu zaufania, jednocześnie zachowując swoją niezależność, zgodnie z zapisami artykułu 248 Traktatu ustanawiającego WE.

Zatem Powszechna Izba Obrachunkowa przeprowadziła szereg kontroli w zakresie Unii Europejskiej, np. kontrole zarządzania środkami Europejskiego Funduszu Społecznego oraz legalności i prawidłowości środków unijnych na wspólną politykę rolną¹.

¹ Wyniki dostępne są na naszej stronie internetowej – www.rekenkamer.nl. Tłumaczenia dokumentów na język angielski są dostępne w angielskiej wersji naszej strony internetowej.

W 2003 r. opublikowany został pierwszy z serii raportów rocznych, przedstawiający przeprowadzoną przez Powszechną Izbę Obrachunkową Holandii kontrolę zarządzania finansowego w zakresie środków Unii Europejskiej: Raport o tendencjach Unii Europejskiej (*EU Trend Report*). Każdego roku raporty mają na celu zaprezentowanie rozwoju zarządzania środkami unijnymi, monitorowania i kontroli ich wykorzystania oraz przedstawienie prawidłowości i opłacalności ich wydatkowania w ramach programów, zarówno w Holandii, jak i w całej Unii Europejskiej. Zatem z biegiem lat możliwe będzie określenie aktualnych tendencji.

Raporty o tendencjach mają na celu dostarczenie ogólnego zarysu stanu faktycznego w Unii jako całości (na podstawie informacji dostępnych do wiadomości publicznej) i w Holandii (również na podstawie dodatkowych działań kontrolnych).

4. Holenderskie krajowe poświadczenie wiarygodności: w jaki sposób, co i kto?

Rząd holenderski podjął decyzję o wystawieniu krajowego poświadczenia wiarygodności w zakresie zarządzania finansowego środków unijnych za przyszedły rok. Poświadczenie to obejmie unijne dotacje rolne. Inne dotacje unijne zostaną ujęte w raportach z kolejnych lat, podobnie jak wkład do budżetu Unii. Poświadczenie to obejmie nie tylko zarządzanie finansowe dla całości funduszu, ale również legalność i prawidłowość transakcji (czyli płatności na rzecz beneficjentów końcowych).

Minister finansów prześle poświadczenie do naszego parlamentu krajowego oraz do Komisji Europejskiej.

Poświadczenie ministra finansów opierać się będzie na poświadczeniach wystawianych przez ministrów właściwych do spraw zarządzania poszczególnymi funduszami unijnymi. Zatem minister rolnictwa, zarządzania środowiskiem oraz bezpieczeństwa żywności będzie opracowywał poświadczenie w zakresie prawidłowości i legalności wydatkowania środków unijnych na wspólną politykę rolną. Departament Audytu ministerstwa przedstawi opinię na temat prawdziwości tego poświadczenia opierając się na swoich kontrolach, np. kontrolach poświadczających.

Rząd wyraził zamiar zwrócenia się do Powszechnej Izby Obrachunkowej Holandii z prośbą o dostarczenie dodatkowego zapewnienia dla Parlamentu Holandii na temat poświadczenia krajowego. Jesteśmy skłonni odnieść się do tej prośby pozytywnie.

5. Opinia Powszechnej Izby Obrachunkowej Holandii i jej cele

Powszechna Izba Obrachunkowa Holandii będzie miała za zadanie przedstawienie opinii lub raportu na temat tego poświadczenia. Opinia lub raport będą

skierowane do naszego parlamentu krajowego. W zakresie raportowania nie mamy powiązań z instytucjami europejskimi, ani nie zabiegamy o nie.

Po przedstawieniu naszej opinii lub raportu parlamentowi, dokumenty te będą ogólnie dostępne i minister finansów będzie mógł przesłać je Komisji Europejskiej, wraz ze swoim poświadczeniem lub po nim, dodatkowo uzasadniając w ten sposób swoje poświadczenie.

Przedmiotem naszej kontroli będzie poświadczenie krajowe i będzie ona stwierdzała, w jakim stopniu poświadczenie krajowe jest dokładne i poprawne. Jesteśmy wciąż na etapie zastanawiania się nad dokładną treścią naszej opinii oraz nad zakresem naszych prac kontrolnych. Jednakże planujemy korzystać ze wszystkich dostępnych w kraju informacji, takich jak raporty poświadczające wystawiane przez agencje płatnicze dla dotacji rolnych oraz raporty z kontroli opracowywane przez ministerialne departamenty audytu. W Holandii, gdzie polegamy na systemie audytu jednorazowego w zakresie kontroli środków krajowych, a nasze opinie opieramy na opiniach innych kontrolerów, zawsze, kiedy jest to możliwe, powszechną praktyką jest dążenie do racjonalnej pewności (95% wiarygodności) i 1% poziomowi istotności. Aby stwierdzić, czy jest to uzasadnione, czy nie, dokonujemy przeglądu prac innych kontrolerów oraz przeprowadzamy powtórne wykonanie i badania próby.

W przyszłości nasz parlament będzie dysponował pełnym obrazem zarządzania finansowego wszystkich środków unijnych wydatkowanych w Holandii oraz całego wkładu Holandii do budżetu Unii Europejskiej (środki własne).

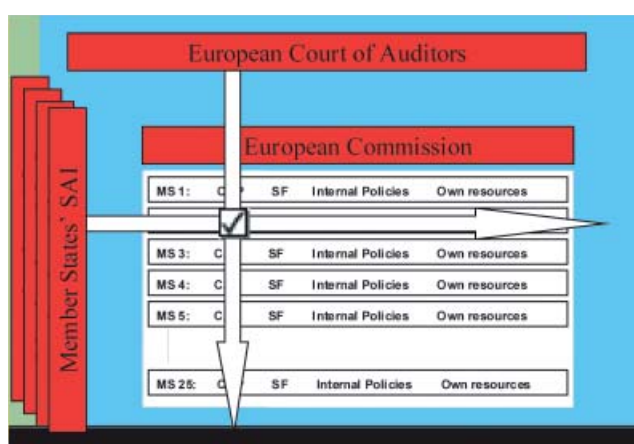
W przeszłości nasz parlament, po przeanalizowaniu rocznych raportów Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, nieustannie żądał od nas informacji na temat tego, jak Holandia wypada w porównaniu z innymi państwami członkowskimi. Nowa sytuacja w przyszłym roku umożliwi naszemu parlamentowi aktywny udział w kontroli budżetowej środków unijnych. Dzięki temu parlament będzie dysponował wiarygodnymi informacjami na temat sytuacji w kraju.

Komisja Europejska powinna być w stanie wykorzystywać te informacje dla własnych raportów dotyczących rozliczalności (*accountability reports*) rocznych sprawozdań dyrektorów generalnych. Może to poprawić ich jakość oraz ograniczyć liczbę zastrzeżeń w nich przedstawionych.

Raport roczny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przedstawia ogólny obraz Unii Europejskiej jako całości. Jeśli więcej państw członkowskich i najwyższych organów kontroli przyłączy się i zdecyduje przeprowadzać podobne działania w swoich krajach, będziemy w stanie zapewnić wkład w raport dotyczący rozliczalności na skalę europejską. W ten sposób może uda się doprowadzić do wystawienia pozytywnego poświadczenia wiarygodności przez Europejski Trybunał Obrachunkowy. Nawet jeśli Trybunał będzie musiał wystawiać opinię z zastrzeżeniami przez kilka kolejnych lat, należy uznać to za dobry wynik. Opinia

z zastrzeżeniami poprowadzi nas w dobrym kierunku – do wprowadzenia niezbędnych ulepszeń oraz zaowocuje pozytywnymi poświadczeniami w kolejnych latach.

Współpraca w zakresie kontroli UE



Tłumaczenie:

European Court of Auditors – Europejski Trybunał Obrachunkowy; European Commission – Komisja Europejska; Member States' SAI – NOK państw członkowskich; Internal Policies – polityki wewnętrzne; Own resources – środki własne

6. Wnioski

Głęboko wierzę, że ogólnie dostępne poświadczenia wiarygodności państw członkowskich UE to właściwy krok w kierunku zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli dla środków unijnych, wydatkowanych w ramach zarządzania dzielonego z udziałem Komisji Europejskiej. Jestem również przekonana, że krajowe NOK (*nie* jako część zintegrowanych ram kontroli *wewnętrznej* Unii, ale jako audytor zewnętrzny na poziomie *krajowym*) mają do odegrania istotną rolę w zakresie poświadczeń wiarygodności, dostarczając swoim parlamentom krajowym, Komisji Europejskiej i w końcu ETO dodatkowej pewności co do poprawności tych poświadczeń. Miejmy nadzieję, że więcej państw i ich NOK będzie chciało przyczynić się do bardziej przejrzystego funkcjonowania Unii w przyszłości.

John Purcell
Kontroler i Audytor Generalny Irlandii

**KONTROLA I AUDYT EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU
ORIENTACJI I GWARANCJI ROLNEJ
– DZIAŁANIA IRLANDZKIE**

Udział sektora rolnego w gospodarce Irlandii

Od momentu powstania państwa irlandzkiego sektor rolno-żywnościowy ma znaczący udział w gospodarce. I chociaż udział ten zmniejszył się ostatnio względem innych sektorów, wciąż jest niezwykle ważny dla gospodarki, jeśli chodzi o zatrudnienie, eksport i udział w produkcie krajowym brutto (PKB). Poniższa tabelka przedstawia udział sektora w 2005 r.:

Udział gospodarczy sektora rolno-żywnościowego w 2005 r.	
PKB	
– PKB ogólnie	141 961 mln euro
– PKB sektora rolno-żywnościowego	12 219 mln euro
– Udział w %	8,6%
Zatrudnienie	
– Zatrudnienie ogólnie	1 929 200
– Zatrudnienie w sektorze rolno-żywnościowym	163 100
– Zatrudnienie ogólnie w %	8,5%
Eksport	7,5 mld euro
Źródło: Raport roczny MRiŻ 2005/2006 („DAF Annual Review and Outlook 2005/2006”).	

Wydatki publiczne na rolnictwo

Łączne wydatki na sektor rolno-żywnościowy według Ministerstwa Rolnictwa i Żywności – MRiŻ (*Department of Agriculture and Food – DAF*) wyniosły 3259 mln euro w 2005 r., z czego prawie 70% zostało rozliczone w ramach wydatków z Funduszu Gwarancyjnego UE.

Wydatki na irlandzkie rolnictwo w 2005 r. (w mln euro)	
Wydatki Sekcji Gwarancji EFOGR	1 841
Zakupy interwencyjne	63
Wydatki państwa (razem ze współfinansowanymi środkami)	1 077
Administracja	278
Łącznie	3 259
Źródło: Raport roczny MRiŻ 2005/2006 („DAF Annual Review and Outlook 2005/2006”).	

Wspomaganie sektora rolnego przez UE

Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej – EFOGR (*EAGFF – European Agricultural Guidance and Guarantee Fund*), szerzej znany pod swoim francuskim skrótem *FEOGA*, został utworzony w 1962 r. i stanowi część ogólnego budżetu Unii Europejskiej. Sekcja Gwarancji finansuje wydatki w ramach wspólnej polityki rolnej (WPR), takie jak dotacje bezpośrednie dla rolników i wspomaganie rynków wspólnotowych. Sekcja Gwarancji pokrywa również finansowy wkład Wspólnoty (krajowe ministerstwa skarbu i UE) w Program na rzecz Rozwoju Rolnictwa na lata 2000–2006 w ramach WPR oraz wkład w finansowe i operacyjne koszty zakupów interwencyjnych wybranych artykułów rolnych.

Udział Unii Europejskiej we współfinansowanych środkach na rzecz rozwoju rolnictwa waha się od 50% do 85% wydatków kwalifikowanych, z zastrzeżeniem ogólnego pułapu finansowego.

Sekcja Orientacji EFOGR jest jednym z funduszy strukturalnych UE i finansuje koszt uzgodnionych środków (na rozwój obszarów wiejskich) wdrażanych od wielu lat (obecnie na lata 2000–2006).

Płatności z funduszu EFOGR dokonuje się na poziomie państw członkowskich, a następnie refunduje z Komisji Europejskiej.

Podstawy kontroli finansowej

Rola państw członkowskich

Traktat rzymski, ze zmianami dokonany w szczególności przez Traktat z Maastricht, nakłada określone obowiązki na państwa członkowskie w celu ochrony interesów finansowych Wspólnoty.

Państwa członkowskie odpowiadają za zapewnienie prawidłowości wydatków w obszarach, za które są odpowiedzialne. Dotyczy to kontroli wstępnych (*ex ante*) opartych na dowodach z dokumentów, kontroli na miejscu i kontroli następczych (*ex post*).

Artykuł 280 Traktatu rzymskiego nakłada obowiązek zwalczania nadużyć finansowych oraz innych nielegalnych działań naruszających interesy finansowe Wspólnoty zarówno na nią, jak i na państwa członkowskie. Państwa członkowskie mają podejmować takie same środki do zwalczania nadużyć naruszających interesy UE, jakie podejmują do zwalczania nadużyć naruszających ich własne interesy finansowe.

Państwa członkowskie dokonują płatności związanych ze środkami finansowanymi z Funduszu Gwarancyjnego WPR za pośrednictwem akredytowanych agencji płatniczych.

Jeśli chodzi o fundusze strukturalne, to instytucje unijne decydują o alokacji programów. Władze państw członkowskich (na szczeblu krajowym, regionalnym itd.) wybierają projekty, które mają być finansowane i odpowiadają za codzienne zarządzanie wnioskami o finansowanie z UE i ich sprawdzanie.

Akredytacja dla celów Funduszu Gwarancyjnego UE

Ministerstwo Rolnictwa i Żywności – MRiŻ (*Department of Agriculture and Food – DAF*) odpowiada za sprawy związane z rolnictwem. Jest również akredytowaną agencją płatniczą dla zadań wspieranych z Funduszu Gwarancyjnego. Jako agencja płatnicza akredytowana zgodnie z przepisami UE, MRiŻ odpowiada za prawidłową autoryzację, realizację i rozliczanie się z płatności, za należyte zarządzanie finansami, zapobieganie i zajmowanie się nieprawidłowościami, odzyskiwanie kwot utraconych w wyniku nieprawidłowości lub zaniedbań oraz za zwalczanie nadużyć finansowych i innych nielegalnych działań. Zobowiązane jest przestrzegać surowych przepisów wykonawczych, aby były spełnione finansowe i rachunkowe standardy oraz aby przedkładać Komisji Europejskiej niezależnie poświadczane roczne sprawozdania finansowe dotyczące wydatków z Funduszu Gwarancyjnego.

Roczne sprawozdania za rok referencyjny dla EFOGR (od 16 października do 15 października) należy przekazywać Komisji do 10 lutego wraz z „poświadczeniem” (co do ich rzetelności, dokładności i wiarygodności) od organu operacyjnie niezależnego od agencji płatniczej – zwanego dalej organem certyfikującym. Opinia organu certyfikującego oparta jest na badaniu procedur i przykładowych transakcji, przeprowadzonym zgodnie z uznanymi międzynarodowo standardami kontroli.

Organ certyfikujący wydaje raport ze swojej kontroli. Raport ten szczegółowo wymienia zaangażowane środki kontrolne, zastosowane podejście i techniki kontrolne, zakres doboru próby i testów oraz ustalenia kontroli.

Po poświadczeniu sprawozdania finansowe są badane i rozliczane przez Komisję Europejską, która może nakładać kary z powodu niestosowania się do przepisów lub ze względu na kiepskie systemy kontroli.

Irlandia jest również odbiorcą funduszy strukturalnych UE i musi przestrzegać zasad zarządzania finansowego Wspólnoty oraz wymogów dotyczących ochrony finansów Wspólnoty związanych z tymi funduszami. MRiŻ jest głównym ministerstwem dla Sekcji Orientacji EFOGR i odpowiada za wdrażanie wielu środków strukturalnych w ramach Narodowego Planu Rozwoju na lata 2000–2006.

Aby wypełnić swoje obowiązki odnośnie do interesów finansowych Wspólnoty, MRiŻ zarządza wszechstronnymi systemami zarządzania finansowego, kontroli i rozliczania rachunków, które obejmują:

- pisemny nadzór finansowy i procedury;
- skomputeryzowany system księgowy SAP, dostarczający ulepszonych narzędzi do zarządzania finansowego;
- znaczącą funkcję audytu wewnętrznego;
- Komsję Rewizyjną składającą się głównie z członków niezależnych od MRiŻ;
- Grupę ds. Przeglądu Akredytacji, która stara się zagwarantować utrzymanie przez MRiŻ swojego statusu jako akredytowanej agencji płatniczej UE;
- wdrożenie oficjalnego Programu Zarządzania Ryzykiem, który ma rozpoznawać ryzyko i zarządzać nim.

Nieprawidłowości

Ogólne obowiązki państw członkowskich dotyczące ochrony interesów finansowych Wspólnoty zawarte są w art. 280 Traktatu rzymskiego, w art. 8 rozporządzenia nr 1258/99 (Sekcja Gwarancji EFOGR) oraz w art. 38 rozporządzenia nr 1260/99

(fundusze strukturalne). Rozporządzenia Rady¹ zawierają szczegółowe zasady dotyczące nieprawidłowości oraz odzyskiwania niesłusznie wypłaconych kwot, a w szczególności dotyczące obowiązku informowania Komisji o odnotowanych przypadkach nieprawidłowości i nadużyć finansowych oraz o podjętych działaniach.

Organ certyfikujący

W niektórych państwach członkowskich najwyższe organy kontroli pełnią funkcję organu certyfikującego. W Irlandii, Kontroler i Audytor Generalny odrzucił propozycję, aby zostać organem certyfikującym ze względu na swoją odpowiedzialność, zgodnie z irlandzką Konstytucją, wyłącznie przed Parlamentem. W drodze przetargu/konkursu, na organ certyfikujący została wybrana jedna z czterech największych międzynarodowych firm księgowych. Jednakże Kontroler i Audytor Generalny przeprowadza kontrolę (omówioną bardziej szczegółowo w następnych ustępach) odnośnie do działań EFOGR w Irlandii.

Kontrola i audyt „EFOGR – działania irlandzkie”

Kontroler i Audytor Generalny

W ramach konstytucyjnych i ustawowych uprawnień Kontroler i Audytor Generalny – KiAG (*Comptroller and Auditor General – C&AG*) dokonuje kontroli rocznych sprawozdań finansowych centralnych rządowych i niekomercyjnych agencji państwowych w Irlandii.

Zasadniczą funkcją KiAG jest zagwarantowanie Parlamentowi, że rachunki organów publicznych właściwie odzwierciedlają transakcje finansowe oraz że prowadzone są prawidłowe księgi rachunkowe. Ponadto KiAG publikuje sprawozdania dotyczące spraw wynikłych w trakcie kontroli oraz na temat wyników badania wykonania zadań. Wybrana komisja parlamentarna² bada poświadczenia i opublikowane sprawozdania KiAG, a od wysokich rangą urzędników i funkcjonariuszy wymaga się, aby podczas jawnych posiedzeń wybranej ko-

¹ Sekcja Gwarancji EFOGR (Rolnictwo) – rozporządzenie nr 595/91; fundusze strukturalne – rozporządzenie nr 1681/94; Fundusz Spójności – rozporządzenie nr 1831/94.

² Komisja Rachunków Publicznych (*Committee of Public Accounts*).

misji rozliczali się z zarządzania państwowymi środkami. KiAG jest stałym świadkiem podczas jawnych posiedzeń.

Przez lata w sprawozdaniach finansowych agencji państwowych księgowano te środki wspólnotowe, które dotyczyły zadań lub działań współfinansowanych przez państwo. Jednak kilka lat temu Parlament irlandzki stwierdził, że istnieje luka w rozliczalności, gdyż działania administrowane przez krajowe agencje, lecz finansowane w całości przez Komisję Europejską były wyłączone ze sprawozdawczości finansowej na poziomie krajowym. Luką w rozliczalności zajęto się przygotowując roczne sprawozdanie finansowe ze wszystkich środków EFOGR administrowanych w Irlandii oraz wyznaczając, w drodze porozumienia, KiAG do przeprowadzenia kontroli tego sprawozdania.

Roczne sprawozdanie finansowe, znane pod nazwą: „EFOGR – Działania irlandzkie” (*EAGGF – Irish Operations*) przedstawia ogólny przegląd zadań finansowanych przez EFOGR i zawiera informacje na temat:

- działalności finansowanej z Sekcji Gwarancji (dopłaty bezpośrednie i wspomaganie rynku);
- działań interwencyjnych;
- tych elementów wydatków MRiŻ, które dotyczą działań współfinansowanych przez Wspólnotę.

Zakres, polityka i standardy kontroli

Podejście, polityka i standardy kontrolne przyjęte przez KiAG przy kontroli rachunków publicznych są takie same, jak w przypadku kontroli środków wspólnotowych, tzn.:

– Podstawowym celem kontroli finansowej jest wykonanie wystarczającej pracy, aby umożliwić KiAG wyrażenie opinii na temat sprawozdania finansowego. Przy planowaniu kontroli stosuje się podejście oparte na analizie ryzyka i opracowane tak, aby czas i środki kontroli przeznaczать na obszary o największym ryzyku.

– Każda roczna kontrola kończy się poświadczeniem wydanym przez KiAG na temat kompletności rachunków, regularnych i właściwie oszacowanych transakcji oraz odpowiedniego stopnia jawności.

– Oficjalnemu poświadczeniu może towarzyszyć opublikowane sprawozdanie na temat tego, czy KiAG uważa, iż kwestia wynikająca z kontroli zasługuje na włączenie jej do raportu z racji odpowiedzialności publicznej.

– Praca wykonywana przez KiAG wspólnie z szerszym gronem profesjonalistów, jest zgodna z międzynarodowymi standardami kontroli.

Poświadczenie na podstawie pracy innych kontrolerów/audytorów

Zgodnie z najlepszą praktyką oraz w celu zmaksymalizowania skutecznego wykorzystania zasobów kontrolnych, KiAG uwzględnia pracę innych kontrolerów/audytorów i w miarę potrzeby wykorzystuje ją do poświadczeń wiarygodności kontroli.

Odnosnie do kontroli sprawozdania „EFOGR – Działania irlandzkie”, dwoma głównymi źródłami poświadczenia są:

- kontrola przeprowadzona przez organ certyfikujący,
- praca Wydziału Audytu Wewnętrznego w MRiŻ.

Organ certyfikujący przedstawia Komisji Europejskiej i MRiŻ roczne sprawozdanie ze swojej kontroli Sekcji Gwarancji EFOGR. Sprawozdanie to zawiera szczegółowy opis środków zastosowanych przez organ certyfikujący podczas kontroli, uwzględnione podejście do kontroli (łącznie z oceną ryzyka), zastosowane techniki, obszary objęte kontrolą, wykonane testy, sprawdzone próby oraz ustalenia kontroli pogrupowane według stopnia ważności.

Proces planowania kontroli KiAG obejmuje analizę tych dokumentów oraz ocenę opierającą się na zaufaniu do wykonanej pracy oraz do ustaleń i wniosków wynikających z kontroli.

Drugim znaczącym źródłem poświadczenia wiarygodności jest praca Wydziału Audytu Wewnętrznego w MZiŻ. Główną rolą Wydziału jest zagwarantowanie kierownictwu, że:

- dokumentacja księgową jest wiarygodna i stanowi odpowiednią bazę do przygotowania sprawozdań finansowych;
- dane finansowe i inne, dostarczane kierownictwu dla celów decyzyjnych, są wiarygodne;
- aktywa są zabezpieczone, a nieautoryzowane zobowiązania nie są zaciągnięte lub nie istnieje zbędne ryzyko.

Ponadto zespół wydzielony w ramach Wydziału przeprowadza program audytów *ex post* w celu spełnienia wymagań podanych w rozporządzeniu Rady (EWG) nr 4045/89.

W Wydziale pracuje 20 osób, które raportują do komitetu zarządzającego i Komisji Rewizyjnej. Dokumenty pokontrolne Wydziału otrzymuje systematycznie KiAG oraz, na wniosek, organ certyfikujący.

Praca Wydziału Audytu Wewnętrznego jest nadzorowana przez Komisję Rewizyjną Ministerstwa istniejącą od 1994 r. Komisja składa się z przedstawicieli sektora prywatnego i publicznego. Spotyka się co kwartał i wydaje roczne sprawozdanie dla właściwego ministra.

KiAG uwzględnia również kontrole przeprowadzane przez Europejski Trybunał Obrachunkowy i Komisję Europejską.

Podsumowując, dwa zewnętrzne organy kontroli, KiAG oraz organ certyfikujący, badają i przedkładają sprawozdania na temat działań finansowanych z EFOGR w Irlandii. Oprócz tego Wydział Audytu Wewnętrznego w MRiŻ poświęca znaczącą liczbę dni na audyt wydatków związanych z rolnictwem, łącznie z działaniami EFOGR. Ponadto Komisja Europejska i ETO nadzorują i sprawdzają zarządzanie działaniami Wspólnoty przez agencje krajowe.

Poniższa tabela przedstawia całkowitą liczbę kontroli/audytów przeprowadzonych przez różne organy kontroli/audytu:

Kontrole/audyty w osobodniach			
Organ kontrolny	2005	2004	2003
Wydział Audytu Wewnętrznego w MRiŻ	1 792	1 897	1 905
Kontroler i Audytor Generalny	480	495	500
Organ certyfikujący	444	460	410
ETO – kontrole w Irlandii	40	94	55
Komisja Europejska – kontrole w Irlandii	36	30	32
Razem	2 792	2 976	2 902
Źródło: Raport roczny MRiŻ 2005/2006 (DAF Annual Review and Outlook 2005/2006).			

Rasa Budbergytė
Audytory Generalny Narodowego Urzędu Kontroli Republiki Litewskiej

**ZALETY I WADY PEŁNIENIA FUNKCJI
ORGANU CERTYFIKUJĄCEGO I ORGANU LIKWIDACYJNEGO
DLA ŚRODKÓW UNIJNYCH
PRZEZ NARODOWE ORGANY KONTROLI**

Doświadczenia litewskie

Narodowy Urząd Kontroli Republiki Litewskiej (dalej zwany Urzędem) jest jednym z nielicznych NOK państw członkowskich Unii Europejskiej, który podjął się pełnienia funkcji organu certyfikującego i organu likwidacyjnego dla środków unijnych. Sytuacja ta wynika nie z tego, że większość NOK niechętnie bierze na siebie odpowiedzialność za kontrolę środków unijnych, ale z przyczyn, które zostały zasugerowane w tytule tego artykułu i zostaną omówione później.

Historia

Warto zacząć od powodów, które NOK Litwy rozważał podejmując decyzję o przyjęciu na siebie funkcji organu certyfikującego i organu likwidacyjnego. Główne czynniki, które wpłynęły na decyzję o przypisaniu NOK Litwy obowiązku przeprowadzania kontroli w zakresie certyfikacji i zamykania pomocy unijnej są następujące:

– W okresie przedakcesyjnym Litwa opracowała scentralizowany model systemu zarządzania unijną pomocą finansową – zarówno funkcje instytucji zarządzającej, jak i funkcje instytucji płatniczej zostały powierzone Ministerstwu Finansów.

– Do tamtej pory audyt wewnętrzny nie miał jasno określonych funkcji, metodyki oraz doświadczonego i odpowiednio wykwalifikowanego personelu. W tym samym czasie NOK Litwy dysponował już jednostką doświadczoną w kontroli programów przedakcesyjnych, takich jak SAPARD, ISPA i PHARE.

– Wskazując NOK jako organ certyfikujący i likwidacyjny, Litwa chciała pokazać swoje oddanie dla wartości Unii Europejskiej oraz umocnić swoją pozycję międzynarodową.

– Gospodarne zarządzanie środkami unijnymi było traktowane jako kwestia bardzo istotna. Z drugiej strony oczywiste było, że kary za nieprawidłowe wykorzystanie środków unijnych mogą być bardzo dotkliwe.

– I wreszcie, powszechnie rozumiano, że pomoc finansowa z Unii Europejskiej udzielana w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności jest jedyną realną drogą do osiągnięcia poziomu rozwoju gospodarczego i lepszego poziomu życia społeczeństwa, zbliżonego do tego, jaki prezentują bardziej rozwinięte państwa członkowskie.

Obecnie zadaniem Urzędu jest zamykanie pomocy pochodzącej z programów finansowanych w ramach funduszy strukturalnych, inicjatyw wspólnotowych (INTERREG IIIA, EQUAL), działań (projektów) w ramach Funduszu Spójności (ISPA) oraz coroczne kontrole poświadczające w ramach EFOGR Sekcja Gwarancji i SAPARD. Zadania te zostały przydzielone Narodowemu Urzędowi Kontroli na mocy uchwały parlamentu litewskiego (czyli Seimas) z 1 lipca 2003 r. Jednocześnie uzupełniona została ustawa o kontroli państwowej. Oczywiście po podjęciu takich decyzji, akty prawne regulujące działalność Urzędu zostały uzupełnione tak, aby objąć podstawowe dokumenty unijne, takie jak rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 i rozporządzenie Komisji (WE) nr 438/2001 dla funduszy strukturalnych, rozporządzenie Rady (WE) nr 1164/94 i rozporządzenie Komisji (WE) nr 1386/2002 dla Funduszu Spójności, rozporządzenie Komisji (WE) nr 1663/95 dla EFOGR Sekcja Gwarancji oraz memoranda finansowe dla ISPA i Wieloletnia Umowa Finansowa dla SAPARD. Właściwe krajowe akty prawne zostały również uchwalone.

Zalety

W wyniku takich decyzji w ramach Narodowego Urzędu Kontroli utworzony został wyspecjalizowany departament złożony z dobrze wyszkolonych i wykwalifikowanych pracowników, kontrolerów i urzędników służby cywilnej, znających języki obce, którzy są w stanie porozumiewać się z urzędnikami i specjalistami z Komisji Europejskiej i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, którzy znają systemy zarządzania i kontroli, potrafią stosować *acquis communautaire*, standardy

kontroli INTOSAI, krajowe i międzynarodowe standardy kontroli, podręczniki unijne oraz inne dokumenty. Uczestniczyli oni w kontrolach ETO oraz KE i są w stanie przybliżyć urzędnikom litewskim zasady i wymogi obowiązujące w Unii Europejskiej.

Pozycja instytucji również wzrosła, zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym, dzięki jej ważnej roli jako organu certyfikującego i likwidacyjnego oraz dzięki kompetencjom jej kierownictwa i pracowników. Można powiedzieć, że na pewnym etapie rozwoju również państwo odnosi korzyści z takiej pozycji NOK – jako instytucja zaangażowana w kontrolę finansów krajowych ma ona doskonałą okazję przekonać polityków i wysokich urzędników państwowych co do tego, że kontrola finansowa wykonania budżetu krajowego powinna być tak rygorystyczna i obiektywna, jak kontrola wykorzystania środków unijnych. Są to niezaprzeczalne zalety dla rozwijającego się NOK (oraz dla rozwijającego się państwa, które dopiero co „dołączyło do klubu”).

Wady

Jak już wspomniano wcześniej, większość NOK państw członkowskich ma poważne powody do nieangażowania się w procesy certyfikacji w zakresie środków unijnych.

Zaczynając od tych mniej istotnych, niektóre z powyższych zalet mogą doprowadzić do zmniejszenia rangi bardziej rozwiniętych instytucji lub nawet stać się wadami (na przykład odpływ najbardziej doświadczonych pracowników do sektora prywatnego lub instytucji europejskich). Ponadto nietypowe funkcje jednego departamentu zakłóciły komunikację z innymi departamentami, co było przeszkodą w przepływie wiedzy i dobrych praktyk oraz w wymianie doświadczeń z innymi NOK.

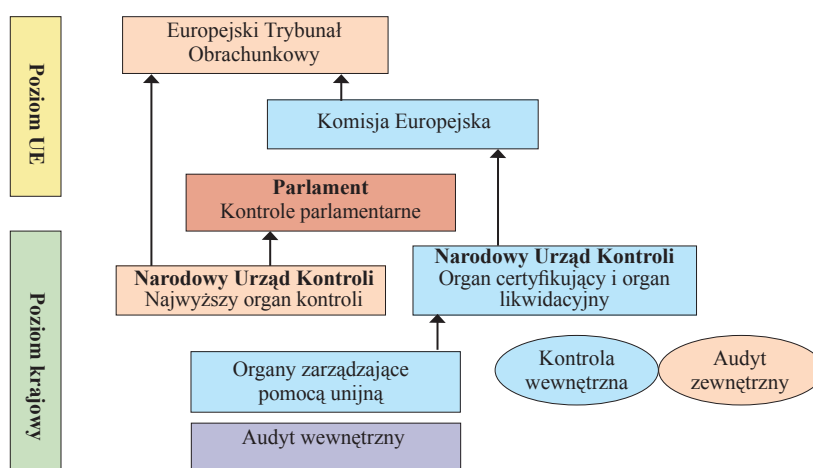
Jednakże główną wadę pełnienia funkcji organu certyfikującego i organu likwidacyjnego przez NOK należy rozpatrywać w kontekście jego niezależności.

Schemat przedstawiony na str. 90 pokazuje wyraźnie zmianę zakresu odpowiedzialności i sprawozdawczości NOK pełniące funkcje organu certyfikującego, a także zmianę statusu w porównaniu z tradycyjnymi funkcjami NOK. Głównym problemem jest przedkładanie raportów Komisji Europejskiej, która w ramach systemu unijnego reprezentuje władzę wykonawczą. Taka sytuacja jest nie tylko zaprzeczeniem zasady autonomii NOK ustanowionej w Deklaracji z Limy, ale ma także bardzo poważne konsekwencje w praktyce.

Relacje pomiędzy krajowymi NOK i parlamentem są z reguły wystarczająco dokładnie uregulowane w prawie krajowym. Najczęściej opierają się one na zasadach partnerstwa i szacunku dla niezależności NOK. Nie dzieje się tak w przypadku

stosunków pomiędzy KE a krajowymi NOK, które uczestniczą w obowiązkowych kontrolach poświadczających w zakresie środków unijnych. Przede wszystkim nie ma tutaj wyraźnych podstaw prawnych, po drugie, z natury ma to przypominać stosunki pomiędzy organem nadrzędnym a podrzędnym. Może to również doprowadzić do paradoksalnej sytuacji, w której Komisja ma prawo wymagać wysokiej jakości kontroli w zakresie likwidacji i kontroli poświadczających od władz krajowych państw członkowskich, a te drugie mają ograniczone możliwości wpływania na pracę NOK oraz na zapewnienie spełniania wymogów Komisji.

Poziomy kontroli wewnętrznej i audytu zewnętrznego



Z drugiej strony, opracowywanie deklaracji zamknięcia pomocy i deklaracji poświadczających może stać się kwestią polityczną („obroną lub zdradą interesów narodowych”) i w ten sposób NOK mogą zostać wciągnięte w dodatkowe debaty polityczne, co będzie zaprzeczaniem podstawowej zasady obiektywizmu i neutralności politycznej, które są tak bardzo istotne dla statusu NOK, dla ich wizerunku i funkcjonowania. Jakikolwiek odejście od tych zasad może być dla opinii publicznej dowodem na to, że NOK może być traktowany jak narzędzie w rękach polityków lub innych grup interesu.

„NOK powinny dysponować pełną niezależnością od władzy ustawodawczej i wykonawczej w kwestii wyboru tematów kontroli, a także programowania, planowania i przeprowadzania kontroli oraz opracowywania sprawozdań z kontroli

i monitorowania wdrażania ich zaleceń”. Jest to jedna z podstawowych zasad niezależności NOK opracowana przez SIGMA na podstawie Deklaracji z Limy w zakresie „Wytycznych dla zasad kontroli” (1977 r.), a także zawartych w „Kodeksie etyki” INTOSAI i „Standardach kontroli” INTOSAI, opracowanych na podstawie Deklaracji¹. Jednakże wdrażanie tej zasady w sytuacji gdy NOK przedkłada sprawozdania KE i musi stosować się do jej zaleceń, może być niesłychanie trudne.

Pełnienie funkcji organu certyfikującego może mieć znaczący wpływ na zarządzanie środkami, programowanie i planowanie. Dla małych NOK (z reguły cierpiących na niedobór personelu) oddelegowanie dobrych, a często i najlepszych kontrolerów do pełnienia funkcji wykraczających poza mandat instytucji może być bardzo trudne. Wykorzystanie wiedzy na temat lokalnych uwarunkowań, doświadczenia nabyte podczas kontroli w środowiskach lokalnych oraz stosowanie międzynarodowych dobrych praktyk umożliwi NOK lepsze wykorzystanie doświadczonych pracowników w celu usprawnienia rozliczalności, zapewnienie właściwego wykorzystania środków unijnych oraz ochronę interesów własnych Unii. Mogą to być kontrole wykonania zadań na wysokim poziomie lub mieszane kontrole systemowe, kontrole obejmujące cały system krajowego zarządzania finansowego, badania porównawcze i badania dobrych praktyk (np. w ramach raportów o tendencjach – *Trend Reports*) itp. Obecnie Litwa wydaje się gotowa do bezpośredniego stosowania zasady mówiącej o tym, że finanse unijne powinny być zarządzane i kontrolowane tak samo skrupulatnie i dokładnie, jak środki z budżetu krajowego. I to powinno być głównym zadaniem i obowiązkiem Narodowego Urzędu Kontroli Republiki Litewskiej.

Mając na względzie wszystkie za i przeciw, podjęto już decyzję o tym, że Urząd będzie pełnić funkcje organu certyfikującego i organu likwidacyjnego tylko do chwili zakończenia wdrażania perspektywy finansowej 2000–2006, a swoje zadanie zakończy opracowaniem deklaracji i sprawozdań z zamknięcia pomocy.

¹ Przegląd pomocy partnerskiej Litewskiego Narodowego Urzędu Kontroli, wykonany przez SIGMA, załącznik 5, 2006 r., s. 106.

Inguna Sudraba
Audytork Generalny Urzędu Kontroli Państwowej Republiki Łotewskiej

**ROLA NAJWYŻSZEGO ORGANU KONTROLI
REPUBLIKI ŁOTEWSKIEJ
W UMACNIANIU KONTROLI WEWNĘTRZNEJ
W ZAKRESIE ŚRODKÓW UNIJNYCH
ORAZ W INFORMOWANIU OPINII PUBLICZNEJ**

Jak każde państwo członkowskie Unii Europejskiej, Republika Łotewska wnosi swój wkład do wspólnego budżetu Unii i otrzymuje z niego określoną kwotę środków. W okresie programowania 2004–2006 największe wsparcie finansowe Łotwa otrzymała w ramach dwóch instrumentów: Funduszu Strukturalnego Unii Europejskiej i Funduszu Spójności. W okresie tym Łotwa spodziewa się otrzymać 1,141 mln euro. Ponadto Łotwa pozyskuje środki finansowe w ramach inicjatyw wspólnotowych EQUAL i INTERREG, a także z różnych programów wspólnotowych. Wyżej wymienione instrumenty finansowe stanowią istotną część rocznego budżetu państwa, zatem skuteczne i właściwe wykorzystanie alokowanych środków znajduje się w centrum uwagi zarówno Parlamentu (Saeima), jak i opinii publicznej.

Ustawa o Urzędzie Kontroli Państwowej nadaje najwyższemu organowi kontroli Republiki Łotewskiej szeroki mandat do kontrolowania środków unijnych. Urząd Kontroli Państwowej jako niezależny najwyższy organ kontroli, działający na zasadzie kolegalności, stanowi kluczowy element systemu kontroli finansowej państwa, pełniąc ważną funkcję w służbie dla dobra interesu publicznego przez zapewnienie niezależnej gwarancji w zakresie skuteczności i użyteczności wykorzystania rządowych środków na poziomie centralnym i lokalnym, a także środków pochodzących z Unii Europejskiej oraz innych organizacji i instytucji

międzynarodowych, które zostały włączone do budżetu państwa lub do budżetów lokalnych. W świetle prawa również firmy prywatne, stowarzyszenia, fundacje oraz osoby prywatne korzystające ze środków przydzielonych przez Unię Europejską podlegają kontrolom Urzędu Kontroli Państwowej, dzięki czemu ma on prawo do kontrolowania beneficjentów końcowych środków unijnych.

Głównym celem Urzędu Kontroli Państwowej jest przedstawienie, na podstawie przeprowadzonych kontroli finansowych, kontroli wykonania zadań i kontroli prawidłowości, realnych zaleceń promujących skuteczne i zgodne z prawem wykorzystanie środków publicznych, w tym unijnych, oraz poprawa zarządzania finansowego, a także promowanie sprawnego i przejrzystego procesu decyzyjnego w sektorze publicznym.

Proces planowania kontroli ustalony przez Urząd Kontroli Państwowej zakłada, że co roku Urząd przedstawia propozycje priorytetowych kontroli, opierając się na analizie interesów podatników oraz analizie ryzyka określonego dla wszystkich sektorów, oraz po konsultacjach z parlamentarną Komisją Wydatków Publicznych i Kontroli. Ponieważ Łotwa otrzymuje znaczną ilość funduszy z Unii Europejskiej, w procesie planowania kontroli dużą wagę przywiązuje się do kontroli środków unijnych.

Doświadczenia Urzędu Kontroli Państwowej w kontrolowaniu instrumentów finansowych Unii Europejskiej wyznaczają różne podejścia i stopniowo podnoszą zdolność przeprowadzania złożonych kontroli systemowych, które mają na celu ocenę zgodności i skuteczności zarządzania, wdrażania i monitorowania środków unijnych.

Budowanie zdolności sektorów korzystających ze środków unijnych rozpoczęło się wraz z corocznymi kontrolami sprawozdań finansowych ministerstw i centralnych instytucji państwowych, gdyż wszystkie środki wspólnotowe są alokowane za pośrednictwem budżetu państwa. Dzięki tym kontrolom finansowym Urząd Kontroli Państwowej uzyskał wstępną pewność co do wykorzystania i księgowania środków unijnych. Jeśli podczas kontroli finansowych wykrywane są uchybienia, które nie dotyczą kwestii finansowych, Urząd Kontroli Państwowej opracowuje propozycje podjęcia kontroli prawidłowości lub kontroli wykonania zadań.

Następnie Urząd Kontroli Państwowej przeprowadził kontrole wstępne w zakresie środków unijnych, koncentrując się na wąskim obszarze administrowania jednym funduszem lub programem. Korzystając z tego podejścia, od 2002 r. Urząd Kontroli Państwowej przeprowadził prawie 20 kontroli administrowania środkami unijnymi, a najbardziej obszerne z nich odbyły się w ostatnich latach.

Na przykład w latach 2005 i 2006 Urząd Kontroli Państwowej przeprowadził kontrole w następujących obszarach:

- legalności wdrażania i administrowania inicjatywą wspólnotową INTERREG;
- zgodności administrowania oraz technicznego i finansowego zarządzania projektami w ramach Europejskiego Funduszu Spójności z wymogami prawa;
- zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym przez Ministerstwo Edukacji i Nauki oraz Agencję Rozwoju i Kształcenia Zawodowego;
- zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym przez Ministerstwo Opieki Społecznej i Państwową Agencję Pracy;
- kontrola wdrażania monitoringu Instrumentu Schengen jest w toku.

Podczas kontroli programów, funduszy lub jednostek administracyjnych Urząd Kontroli Państwowej bada ogólną zgodność wdrażania i zarządzania funduszami i inicjatywami Unii Europejskiej z wymogami prawa oraz opracowuje zalecenia zmierzające do usprawnienia systemu zarządzania i umocnienia systemów kontroli wewnętrznej jednostek kontrolowanych.

Zdobywając doświadczenie w kontrolach na poziomie programów lub funduszy we właściwych jednostkach administracyjnych, Urząd Kontroli Państwowej szybko podnosił swoją wydajność kontrolną, a tematy kontroli i podejścia do niej stawały się coraz bardziej złożone. Kontrole węższych systemów administracyjnych funduszy unijnych pozwoliły na identyfikację potencjalnych niedociągnięć wspólnych dla całego systemu, w ten sposób wspomagając bardziej skuteczne przewidywanie ewentualnego ryzyka w przypadku systemów bardziej złożonych już na etapie planowania kontroli, co z kolei umożliwi odpowiednio ich ukierunkowanie.

Najobszerniejszą kontrolą przeprowadzoną przez Urząd Kontroli Państwowej była kontrola w zakresie systemu oceny i zatwierdzania projektów finansowanych z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej (ERDF, EFOGR i FIFG). Była to rozległa kontrola systemowa, która objęła trzy fundusze strukturalne Unii Europejskiej i 10 jednostek kontrolowanych. Zaangażowanych było w nią 17 kontrolerów z różnych departamentów. Kontrola objęła Ministerstwo Finansów jako instytucję wdrażającą dla funduszy strukturalnych, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Transportu i Komunikacji, Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Samorządu Terytorialnego oraz Ministerstwo Zdrowia jako instytucje pośredniczące na poziomie pierwszym, Centralną Agencję Finansów i Kontraktowania oraz Biuro Wsparcia Rolnictwa jako instytucje pośredniczące na poziomie drugim, a także kierownictwo programów pomocowych – Łotewską Agencję Inwestycji i Rozwoju oraz Państwową Agencję Rozwoju Regionalnego.

Kontrola wykazała kilka uchybień w systemie oceny i zatwierdzania projektów finansowanych z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, takich jak niezatwierdzona dokumentacja dotycząca planowania, niepełny system informacji, niejasne kryteria oceny, powolny proces decyzyjny oraz wady legislacyjne. Pomimo tego,

że ogólnie Ministerstwo Finansów jako instytucja zarządzająca zapewniło zgodne z właściwymi aktami prawnymi zarządzanie systemem oceny i zatwierdzania projektów w ramach funduszy strukturalnych, pewne nieprawidłowości zostały wykryte.

Główne wnioski, jakie Urząd Kontroli Państwowej wyciągnął z tej kontroli, są następujące:

– *Dokumentacja dotycząca planowania funduszy strukturalnych Unii Europejskiej* – do stycznia 2006 r. Uzupełnienie Programu dostępne było tylko w języku angielskim. Zatem zapisy ustawy o języku łotewskim oraz prawa osób, które musiały zapoznać się z tą dokumentacją aby złożyć wnioski, a z powodu niezajomości języka nie mogły tego uczynić, nie były przestrzegane. Uzupełnienie Programu nie jest aktem wykonawczym, zatem instytucje zaangażowane w zarządzanie funduszami strukturalnymi nie ponoszą odpowiedzialności za wywiązywanie się z wymogów zawartych w tym dokumencie.

– *Wspólny system informacji* – ponieważ Ministerstwo Finansów nie zapewniło opracowania właściwego systemu, instytucje pośredniczące oraz kierownicy programów pomocowych opracowali własne systemy gromadzenia danych na temat projektów w ramach funduszy strukturalnych UE, do 1 stycznia 2006 r. wydając na ten cel 112 tys. łatów. W sytuacji, kiedy kilka systemów informacyjnych działa jednocześnie, instytucje zaangażowane w zarządzanie funduszami strukturalnymi wymieniają informacje, a Komitet Zarządzający nadzoruje wdrażanie działań finansowanych z funduszy strukturalnych, poszczególne działania nakładają się na siebie, zatem środki budżetowe nie są wykorzystywane efektywnie.

– *Konkurs projektów* – ocena wniosków o wsparcie oraz działania Biura Wsparcia Rolnictwa nie zapewniały konkursu projektów, gdyż w przypadku niewystarczających środków decyzję o przyznaniu dofinansowania podejmowano na podstawie kolejności składania wniosków. Z tego powodu nie było gwarancji, że wsparcie finansowe przyznawane było najlepszym projektom, co mogło doprowadzić do sytuacji, w której nie otrzymywano wysokiej wartości dodanej, a osiągnięcie celów nie następowało w najbardziej skuteczny sposób. Ponadto w sytuacji, w której ostateczny termin składania wniosków nie był jasno określony, nie ma możliwości, aby wszystkie zainteresowane strony złożyły wnioski projektowe, co niesie ryzyko nieuczciwej konkurencji. Zatem istotną kwestią jest przyjęcie ścisłych kryteriów oceny wniosków, gdyż umożliwiłoby to rywalizację wniosków projektowych oraz osiągnięcie celów Jednolitego Dokumentu Programowego w najbardziej skutecznym sposób.

– *Opracowywanie i zatwierdzanie programów krajowych* – Komitet Zarządzający Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego przekroczył swoje uprawnienia, przyjmując programy krajowe dla pięciu działań przed przyjęciem szczegóło-

wych kryteriów oceny przez Komitet Sterujący. Może to doprowadzić do sytuacji, w której kryteria przyjęte przez Komitet Sterujący różniłyby się od zawartych w programie krajowym zharmonizowanym przez Komitet Zarządzający, co mogłoby spowodować konieczność przeprowadzenia dodatkowego wyboru projektów i w konsekwencji przedłużyć proces wdrażania projektów w ramach programu krajowego, generując dodatkowe koszty oraz utrudnić osiągnięcie celów Jednolitego Dokumentu Programowego.

– *Kryteria oceny projektów* – Uzupełnienie Programu określa kilka rodzajów kryteriów oceny: formalne, merytoryczne, techniczno-ekonomiczne itp. Kontrola wykazała, że pomimo braku informacji na temat zgodności wniosków projektowych z opracowanymi kryteriami, osoby oceniające były w stanie podjąć decyzję, że „wniosek projektowy jest zgodny z krajowymi, regionalnymi i strategicznymi dokumentami rozwojowymi”, chociaż podczas kontroli nie zaprezentowano żadnych dokumentów, z którymi wniosek byłby zgodny.

– *Ocena wniosków projektowych* – Ministerstwo Transportu i Komunikacji, Ministerstwo Zdrowia i Ministerstwo Środowiska nie opracowały metodyki oceny projektów na podstawie kryteriów merytorycznych oraz techniczno-ekonomicznych i w konsekwencji pracownik Urzędu Kontroli Państwowej nie był w stanie prześledzić procesu oceny i uzyskać wystarczających dowodów na to, że była ona właściwa. Istnieje ryzyko, że ocena była niepełna, gdyż nie ma odniesienia do właściwych dokumentów i kontrolerzy nie mogli powtórzyć procesu oceny ani uzyskać wniosków zbieżnych z osądem oceniających. Istnieje ryzyko, że nie wszystkie osoby oceniające rozumiały zasady oceny w ten sam sposób oraz brakuje jednolitego podejścia do oceny projektów, co może nieść za sobą ryzyko nieuczciwej konkurencji pomiędzy projektami.

– *Otwarty konkurs projektów* – złożony i wielopoziomowy system podejmowania decyzji znacząco wpływa na proces wdrażania projektów, zwłaszcza jeśli dany projekt jest związany z pracami budowlanymi, które na Łotwie mają charakter sezonowy. W Ministerstwie Transportu i Komunikacji proces oceny projektów przystępujących do konkursu otwartego, proces decyzyjny dotyczący projektów, a także proces harmonizacji i zatwierdzania zajęły osiem miesięcy. Istnieje ryzyko, że wnioski projektowe przestaną być aktualne z powodu długotrwałego procesu oceny i zatwierdzania, gdyż koszty realizacji projektów mogą ulec zmianie w wyniku inflacji.

– *Projekty w ramach programów krajowych* – Ministerstwo Transportu i Komunikacji nie było w stanie zapewnić udokumentowanych dowodów niezbędnych do wykazania, że wnioski projektowe w ramach programu krajowego zostały ocenione zgodnie z kryteriami merytorycznymi i techniczno-ekonomicznymi; istnieje ryzyko, że dofinansowanie trafiło do projektów niespełniających kryteriów oceny.

Taka sytuacja niesie ze sobą ryzyko uznania pewnych kosztów za niekwalifikowane, przez co nie zostaną one pokryte ze środków funduszy strukturalnych.

– *Projekty w ramach programów pomocowych* – w ramach kilku działań w ponad 90% przypadków Łotewska Agencja Inwestycji i Rozwoju skorzystała z jedynej możliwości odesłania wniosków projektowych złożonych w ramach programu pomocowego do wnioskodawców w celu usunięcia niezgodności, pozwalając wnioskodawcom na opracowanie projektów zgodnie z kryteriami oceny administracyjnej. Średnio w 15% przypadków każdego kontrolowanego działania wnioskodawcy nie byli w stanie zapewnić wystarczającej zgodności projektów z kryteriami oceny administracyjnej nawet po usunięciu tych niezgodności. To, że tak wielu wnioskodawców nie było w stanie przygotować wniosków projektowych zgodnie z kryteriami oceny administracyjnej może świadczyć o tym, że wnioskodawcy nie dysponowali jasnymi wskazówkami co do tego, jak przygotować odpowiedniej jakości wnioski projektowe.

– *Proces odwoławczy od decyzji* – w Ministerstwie Gospodarki w ramach zakresu jednego działania złożone zostały odwołania w przypadku jednej piątej, czyli 15 decyzjach podjętych przez Łotewską Agencję Inwestycji i Rozwoju, która odmówiła udzielenia wsparcia z powodu niezgodności z kryteriami oceny administracyjnej. We wszystkich tych przypadkach Ministerstwo Gospodarki przeprowadziło powtórny ocenę wniosków projektowych zgodnie z kryteriami administracyjnymi i w czterech przypadkach spośród przypadków objętych kontrolą decyzja o przyjęciu wniosków została podjęta w wyniku odwołania. Kontrola wykazała, że ustawa o strukturze administracyjnej państwa, która stanowi, że instytucje i urzędnicy wyższego szczebla są upoważnieni do sprawdzania, w jakim stopniu decyzje podejmowane przez instytucje i urzędników niższego szczebla są zgodne z prawem oraz do uchylania decyzji niezgodnych z prawem, nie jest spójna z ustawą o procedurach administracyjnych, która stanowi, że od decyzji administracyjnych można się odwoływać do instytucji znajdującej się na bezpośrednio wyższym poziomie. Normy prawne wyżej wymienionych ustaw mogą być różnie interpretowane, zatem podczas oceny wniosków projektowych decyzje podejmowane na podstawie ustawy o strukturze administracyjnej państwa mogą różnić się od decyzji podejmowanych na podstawie ustawy o procedurach administracyjnych. Może to doprowadzić do tego, że wnioski projektowe uznane za spełniające kryteria oceny administracyjnej na podstawie decyzji Ministerstwa Gospodarki mogą zostać uznane za niespełniające kryteriów.

W wyniku tej kontroli, Urząd Kontroli Państwowej opracował następujące zalecenia:

– instytucja zarządzająca powinna na czas zapewnić tłumaczenie dokumentacji programowej dotyczącej funduszy strukturalnych Unii Europejskiej na język

oficjalny, nie doprowadzając do ograniczania praw obywateli Republiki Łotewskiej i zapewniając użycie języka oficjalnego zgodnie z ustawą o języku oficjalnym;

– aby ograniczyć do minimum ryzyko błędnej interpretacji procedur wdrażania funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, instytucja zarządzająca powinna opracować dokumentację programową zgodnie z obowiązującymi przepisami;

– w celu zapewnienia przejrzystości procesu, instytucja zarządzająca powinna dokonać oceny, czy wykorzystanie środków (łącznie z otrzymaniem wniosków projektowych, zatwierdzeniem i rozpoczęciem wdrażania projektów) w kolejnym okresie programowania zostanie przeprowadzone zgodnie z ustalonymi procedurami, zapewniając opinii publicznej dostęp do informacji;

– należy obrać odpowiednie ramy czasowe na wdrożenie wymogów prawnych oraz na opracowanie procedur wewnętrznych w instytucjach odpowiedzialnych za administrowanie funduszami strukturalnymi Unii Europejskiej po przyjęciu nowych przepisów i aktów normatywnych;

– należy na czas informować opinię publiczną o rozpoczęciu wykorzystania środków z następnego okresu programowania, zapewniając w ten sposób przejrzystość procesu.

Mając na względzie to, że bieżący okres programowania dobiega końca, a przygotowania do kolejnego są w toku, można skorzystać z dotychczasowych doświadczeń wynikających z oceny ustanowionego systemu zarządzania środkami unijnymi oraz usunąć jego słabe strony podczas przygotowywania się do okresu programowania 2007–2013. Urząd Kontroli Państwowej jest przekonany, że skuteczna współpraca pomiędzy Urzędem i jednostkami kontrolowanymi oraz zalecenia zaproponowane przez Urząd wpłyną pozytywnie na kolejny okres programowania.

Ze względu na to, że alokacja i wykorzystanie środków unijnych znajdują się w centrum zainteresowania społeczeństwa, Urząd Kontroli Państwowej dokłada wszelkich starań, aby zapewnić wystarczająco pełne informacje, które pozwolą opinii publicznej zapoznawać się z wynikami wszystkich kontroli na różny sposób.

Aby zapewnić społeczeństwu dostęp do informacji, wszystkie raporty z kontroli przeprowadzanych przez Urząd Kontroli Państwowej oraz decyzje departamentów kontrolnych dotyczące kontroli, łącznie z raportami na temat środków unijnych, udostępniane są na stronie internetowej Urzędu po zapadnięciu decyzji dotyczącej danej kontroli. Jednocześnie Urząd przygotowuje informacje dla mediów, a także organizuje konferencje prasowe poświęcone wynikom swoich prac. Raporty Urzędu Kontroli Państwowej adresowane do Parlamentu i Rady Ministrów, dotyczące najważniejszych kontroli, są również umieszczane na stronie internetowej Urzędu. Wyniki kontroli są przesyłane do jednostek kontrolowanych, właściwych ministrów oraz do Ministerstwa Finansów, a także do parlamentarnej Komisji Wydatków

Publicznych i Kontroli, która analizuje ustalenia kontroli wraz z kierownictwem jednostki kontrolowanej. Ponadto Urząd Kontroli Państwowej opracowuje roczne sprawozdania zawierające, między innymi, informacje na temat kontroli przeprowadzonych w danym roku w zakresie środków unijnych.

Zatem Urząd Kontroli Państwowej umożliwia każdemu obywatelowi zapoznanie się z wynikami kontroli, które przeprowadza oraz z wykrytymi podczas nich uchybieniami, z przypadkami naruszenia prawa i z zaleceniami mającymi na celu zapobieganie ich występowaniu.

Komunikacja zewnętrzna, zapewniająca opinii publicznej całościowe, użyteczne i czytelne informacje na temat prac podejmowanych przez Urząd Kontroli Państwowej oraz ich wyników, umacnia autorytet Urzędu oraz daje społeczeństwu pewność, że systemy zarządzania i kontroli funkcjonują prawidłowo, a środki publiczne, w tym środki unijne, są wykorzystywane zgodnie z zasadami etyki oraz zgodnie z prawem.

Dieter Engels
Prezes Federalnej Izby Obrachunkowej Niemiec

**PRZYJĘCIE WSPÓLNYCH STANDARDÓW KONTROLI
DLA PRAC W RAMACH UNII EUROPEJSKIEJ
PRZEZ KRAJOWE ORGANY KONTROLI
I EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY**

Wstęp

Podczas zebrania Komitetu Kontaktowego w Sztokholmie w grudniu 2005 r. uzgodniliśmy, że należy dołożyć wszelkich starań, aby usprawnić kontrolę zewnętrzną i rozliczalność na poziomie Unii Europejskiej.

W niniejszym artykule chciałbym odnieść się do tej uchwały, gdyż opracowanie jednolitych standardów kontroli i porównywalnych kryteriów dla kontroli środków unijnych podejmowanych przez krajowe najwyższe organy kontroli bez wątpienia jest jednym z kroków prowadzących do osiągnięcia tych celów.

Chciałbym zwrócić Państwa uwagę na następujące kwestie, zaprezentowane w formie tez, którymi należy się zająć podczas opracowywania jednolitych standardów kontroli:

Teza 1

Naszym celem jest zapewnienie skutecznej kontroli zewnętrznej w zakresie wykorzystania środków wspólnotowych przez państwa członkowskie Unii Europejskiej. Tak jak w przypadku budżetów krajowych, środki tworzące budżet Unii Europejskiej pochodzą od podatników – obywateli państw członkowskich. Dlatego też środki unijne muszą być poddane dokładnej kontroli, tak samo jak środki krajowe.

Zgodnie ze zdaniem 1 artykułu 248.1 Traktatu ustanawiającego WE, kontrola rachunków wszystkich dochodów i wydatków Wspólnoty znajduje się w gestii Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO).

Jednym z obowiązków ETO jest przedstawienie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie deklaracji wiarygodności w zakresie zarządzania finansowego Komisji (artykuł 248.1, zdanie 3 Traktatu).

Prawdą jest, że w związku z przedstawieniem raportu rocznego pod koniec października 2006 r., ETO, jak corocznie, wydał poświadczenie wiarygodności odnośnie do prawidłowości rachunków. Jednakże po raz kolejny, dwunasty z rzędu, nie mógł wydać bezwarunkowego poświadczenia wiarygodności. Jeśli weźmiemy pod uwagę to, że 76% środków wspólnotowych jest zarządzane przez państwa członkowskie w ramach zarządzania dzielonego, rola krajowych organów kontroli wydaje się oczywista: przyczynienie się do poprawy systemów zarządzania i kontroli, a zwłaszcza skuteczności wykorzystania środków wspólnotowych na poziomie krajowym. W tej sprawie w zeszłym roku podjęta została uchwała.

A zatem:

Teza 2

Krajowe najwyższe organy kontroli powinny przeznaczać większą część swoich zasobów na kontrole środków unijnych zarządzanych przez państwa członkowskie w ramach zarządzania dzielonego.

Należy przyjąć następujące podejście, składające się z dwóch etapów:

1. Krajowe NOK przedkładają parlamentom krajowym sprawozdania na temat wyników kontroli środków unijnych.

2. Europejski Trybunał Obrachunkowy jest uprawniony do wglądu w wyniki tych kontroli jako w „wyniki prac innych kontrolerów” i do wykorzystania ich w swojej pracy.

Podejście takie zapewniłoby ETO wsparcie w zakresie prezentowania sprawozdań Parlamentowi Europejskiemu bez naruszania niezależności krajowych najwyższych organów kontroli.

Należy pamiętać, że takie podejście służy również naszym interesom, czyli interesom państw członkowskich, ponieważ chodzi tu o wydajność wykorzystania środków państw członkowskich: składek i dofinansowania z budżetów krajowych.

Aby umożliwić ETO korzystanie z raportów poszczególnych krajowych najwyższych organów kontroli, należy zadbać o to, aby były one porównywalne, a zatem należy stosować jednolite standardy.

Teza 3

Aby umożliwić ETO korzystanie z naszych raportów opracowywanych zgodnie z założeniami tezy 2, wszystkie krajowe NOK oraz sam ETO powinny stosować jednolite standardy. Byłby to nasz wkład w podniesienie jakości kontroli zewnętrznej i rozliczalności na poziomie Unii Europejskiej.

Środki wspólnotowe powinny być kontrolowane we wszystkich państwach członkowskich według tych samych zasad, z zastosowaniem tych samych metod, a częstotliwość tych kontroli również powinna być taka sama. Tylko wówczas ETO będzie w stanie efektywnie wykorzystać wyniki naszych kontroli w swoich pracach związanych z poświadczeniem wiarygodności.

Zatem opracowanie jednolitych standardów jawi się jako konieczność. Ponadto musimy się zastanowić, w jakim kierunku te wspólne standardy powinny zmierzać.

Teza 4

Opracowując jednolite standardy nie możemy zapominać o międzynarodowych standardach, które już ustaliliśmy. Zatem standardy te muszą się odnosić nie tylko do kryteriów prawidłowości i legalności, ale także do kryteriów wydajności i skuteczności.

Na mocy artykułu 248.1, zdanie 2 Traktatu ustanawiającego WE, poświadczenie wiarygodności wystawiane przez ETO koncentruje się na legalności i prawidłowości rachunków. Jednakże podczas opracowywania wspólnych standardów kontroli należy również wziąć pod uwagę wydajność i skuteczność transakcji.

Ustawa zasadnicza Federacji Niemieckiej (konstytucja Niemiec), konstytucje landów oraz przepisy dotyczące budżetu federalnego i budżetów poszczególnych landów obligują do kontroli prawidłowości i legalności oraz do kontroli wydajności i skuteczności wykorzystania środków.

Jednakże stale rosnące znaczenie kontroli wydajności i skuteczności obserwowane jest nie tylko w Niemczech. Kontrole takie są również przeprowadzane w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej oraz na poziomie międzynarodowym.

Unia Europejska również podąża w tym kierunku: projekt poprawki do rozporządzenia finansowego przedłożony przez Komisję zakłada wprowadzenie nowego rozdziału (rozdział 9) zatytułowanego „Zasada wydajności i skuteczności kontroli wewnętrznej”. Choć poprawka ta dotyczy kontroli wewnętrznej, pokazuje ona, że Bruksela także przywiązuje coraz większą wagę do wydajności jako kryterium kontroli.

W tym kontekście należy odwołać się do Deklaracji z Limy, która w punkcie 4.2 kontroli wykonania zadań, oszczędności, wydajności i skuteczności administracji publicznej nadaje taką samą wagę jak kontroli legalności i prawidłowości.

Oprócz Deklaracji z Limy opracowano wiele innych wytycznych i standardów kontroli, co prowadzi do mojej kolejnej tezy:

Teza 5

Wytyczne i standardy kontroli, które mogłyby stanowić podstawę do opracowania naszych wspólnych standardów, zostały już przygotowane. Podczas naszych prac powinniśmy się do nich odnieść.

Mam na myśli następujące dokumenty:

– Po pierwsze, Deklarację z Limy.

– Po drugie, Plan strategiczny INTOSAI na lata 2005–2010, który przedstawia dalszy rozwój prac nad przygotowaniem standardów zawodowych. W tym celu w marcu 2005 r. powołana została Komisja Standardów Zawodowych, która obecnie zajmuje się opracowaniem standardów w wielu dziedzinach, łącznie ze standardami dla kontroli zgodności i kontroli wykonania zadań.

– Po trzecie, na poziomie europejskim, grupa ekspertów z udziałem SIGMA opracowała „Wytyczne dotyczące jakości kontroli”. Omawialiśmy je podczas spotkania w 2004 r.

– Po czwarte, również w 2004 r., Grupa Robocza do spraw VAT przedłożyła Komitetowi Kontaktowemu dokument zatytułowany „Wytyczne w zakresie kontroli systemów zarządzania VAT”. Ustaliliśmy wówczas, że krajowe NOK wszystkich 25 państw członkowskich oraz ETO będą stosować te wytyczne kiedy będzie to konieczne.

– Ponadto Komisja Europejska opracowała „Podręcznik kontroli systemów zarządzania i kontroli w zakresie funduszy strukturalnych – kontrola finansowa w państwach członkowskich”, który również może być przydatny przy opracowywaniu wspólnych standardów kontroli.

Teza 6

Oprócz istniejących już wytycznych, w procesie opracowywania wspólnych standardów kontroli można wykorzystać analizę doświadczeń z konkretnych kontroli związanych z zagadnieniami międzynarodowymi lub europejskimi.

Doświadczenia nabyte podczas takich kontroli mogą stanowić źródło wspólnych elementów, na podstawie których można by prowadzić dalsze prace zmierzające do opracowania wspólnych standardów. Chciałbym w tym miejscu nawiązać do kontroli systemów zarządzania i kontroli środków funduszy strukturalnych przeprowadzonej pod patronatem Grupy Roboczej ds. Funduszy Strukturalnych. Grupa

ta opracowała wspólny plan kontroli koordynowanej. Zidentyfikował on kilka kluczowych obszarów do skontrolowania oraz szczegółowe pytania. Plan kontroli został następnie wykorzystany do dokonania oceny porównawczej ustaleń kontroli oraz sformułowania wspólnych zaleceń.

Biorąc pod uwagę powyższe, chciałbym zaproponować, abyśmy rozważyli kwestię utworzenia grupy roboczej, której zadaniem byłoby opracowanie wspólnych kryteriów i standardów kontroli na podstawie wymienionych tez. Sądzę, że grupa robocza byłaby w stanie przedłożyć nam raport tymczasowy w nadchodzącym roku oraz propozycje końcowe podczas naszego spotkania w roku następnym. Uczestnictwo w grupie roboczej przysługiwałoby wszystkim NOK.

Niniejszym chciałbym przedłożyć **propozycję uchwały**:

Utworzona zostanie grupa robocza, której zadaniem będzie opracowanie wspólnych standardów kontroli środków Unii Europejskiej przeprowadzanych przez krajowe najwyższe organy kontroli oraz Europejski Trybunał Obrachunkowy.

W tym celu grupa robocza:

- opracuje listę dostępnych standardów kontroli;
- dokona analizy doświadczeń zdobytych podczas dotychczas przeprowadzonych kontroli;
- przedłoży pierwszy raport tymczasowy na zebraniu Komitetu Kontaktowego w 2007 r.

Guilherme d'Oliveira Martins
Prezes Trybunału Obrachunkowego Portugalii

**PREZENTACJA WYNIKÓW KONTROLI
TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO PORTUGALII
W ZAKRESIE ŚRODKÓW WSPÓLNOTOWYCH
PRZED PARLAMENTEM KRAJOWYM I OPINIĄ PUBLICZNĄ**

Rola Trybunału Obrachunkowego Portugalii w umacnianiu *rozliczalności*

1. Wstęp

Kontrola środków Unii Europejskiej przez Trybunał Obrachunkowy Portugalii jest od 1989 r. ujęta w ustawodawstwie portugalskim, które gwarantuje Trybunałowi niezależność oraz odpowiednie zasoby ludzkie i materialne niezbędne do wykonywania jego zadań.

Gwarancja niezależności Trybunału opiera się na trzech głównych filarach: jurysdykcyjnym charakterze jego władzy, statusie jego sędziów oraz samorządności. Zasoby ludzkie Trybunału to 580 urzędników państwowych (2005 r.), z których większość ma wykształcenie wyższe, a roczne dochody Trybunału wynoszą około 49 mln euro (2005 r.).

Powyższe kwestie są ściśle powiązane, aby zagwarantować Trybunałowi możliwość bycia niezależnym i skutecznym najwyższym organem kontroli. W ten sposób, zgodnie z zaleceniami INTOSAI, członkowie Trybunału są niezależni i nieusuwalni, a samorządność przejawia się tym, że władza wykonawcza nie ma możliwości ingerowania w działania Trybunału.

Oprócz cech wspólnych wszystkim trybunałom, Trybunał Obrachunkowy Portugalii ma szczególny status, zapisany w konstytucji: status najwyższego organu

kontroli, odpowiedzialnego za badanie legalności wydatków publicznych, ocenę rachunków, opracowywanie opinii na temat rachunków publicznych i rachunków regionów autonomicznych oraz egzekwowanie zobowiązań finansowych.

1.1. Mandat Trybunału Obrachunkowego Portugalii w zakresie kontroli środków UE

Ustawa o organizacji i postępowaniu Trybunału Obrachunkowego Portugalii stanowi, że Trybunał jest odpowiedzialny za „badanie, w ramach krajowych, środków wewnętrznych i inwestycji finansowych pochodzących z Unii Europejskiej, zgodnie z właściwymi przepisami prawa i w tym zakresie może współpracować z właściwymi organami wspólnotowymi”.

Na mocy tej ustawy Trybunał ma również szczególne prawo do współpracy ze służbami kontroli wewnętrznej, zapewniającymi funkcjonowanie krajowego systemu kontroli, stworzonego po to, aby zagwarantować kontrolę wewnętrzną w zakresie środków unijnych.

1.2. Szczególne formy działań Trybunału

Połączenie, w ramach jednego departamentu kontrolnego, kontroli programu wydatków inwestycyjnych i rozwojowych administracji centralnej i środków wspólnotowych pokazuje, że celem Trybunału jest tworzenie dużych zespołów, które specjalizowałyby się w kontrolowaniu wydatków inwestycyjnych na dużą skalę, z których większość jest współfinansowana.

Ponadto został określony model prowadzenia rachunków dla jednostek zaangażowanych w finansowe aspekty wykorzystania środków wspólnotowych oraz duża część umów związanych z współfinansowaniem również podlega kontroli wstępnej.

Departament ten opracowuje jeden z rozdziałów corocznej „Opinii o rachunkach publicznych”, poświęcony przepływowi finansowemu z Unią Europejską, o czym będzie mowa w punkcie 2.3.

W ramach kontroli podjęto kilka inicjatyw poświęconych planom zarządzania z ostatnich lat, dotyczącym instytucji zarządzających współfinansowanymi inwestycjami. Zakres kontroli był szeroki, od analizy elementów związanych z tworzeniem struktur wsparcia po zarządzanie i nadzór, obejmował również instrumenty prawne i techniczne poszczególnych działań oraz towarzyszący im cykl życia projektów objętych współfinansowaniem w ramach danego działania, od wstępnej fazy składania wniosków po przegląd końcowy i zamknięcie.

Przeprowadza się również coroczne kontrole systemów, które gwarantują, że systemy informacyjne stosowane w strukturach wsparcia interwencji są właściwie koordynowane przez organy krajowe odpowiedzialne za każdy z funduszy wspólnotowych oraz przez instytucje płatnicze. Jeśli chodzi o te drugie, analizuje się również ich rolę w ramach krajowego systemu kontroli, który zapewnia kontrolę wewnętrzną środków wspólnotowych na poziomie krajowym.

Inną funkcją, jaką przewidziano dla Trybunału w tym zakresie, jest współpraca z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym (ETO) podczas kontroli przeprowadzanych przez ETO na terenie Portugalii. W tym celu, jednostka wsparcia technicznego opracowuje i monitoruje działania zaplanowane przez ETO, gwarantując komunikację z władzami krajowymi i jednostkami kontrolowanymi.

1.3. Obowiązki Trybunału oraz prawa jednostek kontrolowanych i zainteresowanych stron

Podczas prac związanych ze środkami wspólnotowymi, a także w ramach wszystkich swoich inicjatyw, Trybunał, przed sformułowaniem orzeczenia dotyczącego oceny, postawienia zarzutów czy skazania, wysłuchuje opinii poszczególnych urzędników, organizacji i innych zainteresowanych stron.

Stanowiska, odpowiedzi i obserwacje stron kontrolowanych są następnie podsumowywane lub spisywane we właściwych dokumentach, w których zawarte są komentarze do nich, lub w aktach prezentujących osąd lub sankcje wobec urzędników. Są one publikowane w aneksie, z odpowiednimi komentarzami – w przypadku raportów o rachunkach publicznych, a także – z zasady – w aneksach do raportów opracowywanych przez Trybunał.

2. Prezentacja wniosków z różnych inicjatyw Trybunału na forum Zgromadzenia Narodowego

Kolejne poprawki ustawodawcze, wprowadzone po ustanowieniu Konstytucji w 1976 r. doprowadziły do bliższych związków Trybunału ze Zgromadzeniem Narodowym. Kontrola środków wspólnotowych nie jest tu wyjątkiem. Raporty z kontroli opracowywane w tym zakresie, razem z rozdziałem XI „Opinii rocznej o rachunkach publicznych”, który również jest im poświęcony, przedstawiają Zgromadzeniu Narodowemu techniczne aspekty prac Trybunału, zgodnie z ideą zawartą w Konstytucji, stanowiącą, że kontrole Trybunału – wraz z ich wszystkimi technicznymi elementami – powinny być związane z kontrolą polityczną Zgromadzenia Narodowego nad działaniami rządu.

Nowe ramy budżetowe również zapowiadają nowe sposoby współpracy pomiędzy Trybunałem a Zgromadzeniem Narodowym, szczególnie w zakresie kontroli w jednostkach systemu kontroli wewnętrznej, które, jak już wspomniano, są w dużym stopniu tożsame z jednostkami uczestniczącymi w krajowym systemie kontroli środków wspólnotowych.

W ostatnich latach Zgromadzenie Narodowe dało wyraz swojemu dążeniu do zapewnienia kontroli politycznej nad rządem, w szczególności w zakresie wykonania budżetu. W związku z tym utworzona została specjalna komisja – Komisja ds. Wykonania Budżetu, której zadaniem jest monitorowanie działań rządu w zakresie wykonania budżetu. Komisja została później zastąpiona Komisją Budżetu i Finansów, która jest obecnie głównym partnerem Trybunału.

Trybunał powitał takie zmiany z zadowoleniem, a należy pamiętać, że utworzenie komisji parlamentarnych ukierunkowanych na kontrolę finansów publicznych było od kilku lat postulowane przez Trybunał jako naturalny środek usprawniający komunikację pomiędzy jurysdykcyjną a polityczną kontrolą finansów publicznych.

2.1. Prezentacja raportów

Z zasady wszystkie raporty Trybunału są przesyłane do Zgromadzenia Narodowego, ale decyzja jest każdorazowo podejmowana indywidualnie, w zależności od elementów zawartych w końcowych ustaleniach danego raportu. Raporty są adresowane do przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego i komisji parlamentarnych odpowiedzialnych za tematy, którym raporty są poświęcone.

Po przesłaniu raportów prezes Trybunału i sędziowie sprawozdawcy, którzy opracowali dany raport, biorą udział w prezentacji tych raportów na forum komisji parlamentarnych, aby wyjaśnić wszelkie potencjalne wątpliwości.

2.2. Uczestnictwo członków Trybunału w sesjach plenarnych parlamentu lub komisji parlamentarnych

Nowa ustawa o ramach budżetowych stanowi, że Zgromadzenie Narodowe może zażądać od Trybunału:

- a) informacji na temat poszczególnych funkcji kontroli finansowej, zapewnianym w szczególności przez uczestnictwo prezesa Trybunału lub sędziów sprawozdawców w posiedzeniach komisji, w szczególności w posiedzeniach dochodzeniowych, lub przez współpracę pracowników jednostek wsparcia Trybunału;
- b) prezentowania raportów przejściowych na temat kontroli wykonania budżetu państwa w ciągu roku;

c) wszelkich wyjaśnień niezbędnych do oceny budżetu państwa i „Opinii o rachunkach publicznych”.

Ta sama ustawa przewiduje również, że w uzasadnionych przypadkach Trybunał może prezentować Zgromadzeniu Narodowemu informacje zdobyte podczas wykonywania obowiązków związanych z kontrolą wykonania budżetu.

W kontekście takich ram prawnych Trybunał intensywnie współpracuje z komisjami parlamentarnymi odpowiedzialnymi za monitorowanie wykonania budżetu. Na różne zapytania o informacje udzielone zostały odpowiedzi, najpierw Parlamentarnej Komisji ds. Wykonania Budżetu, a następnie obecnej Parlamentarnej Komisji Budżetu i Finansów, a „Opinia o rachunkach publicznych” jest corocznie prezentowana osobiście przez prezesa Trybunału i przez sędziów sprawozdawców. Prezentacje te są z reguły transmitowane na żywo przez kanał parlamentarny, dostępny w telewizji kablowej.

Jedną z poruszanych kwestii są przepływy finansowe pomiędzy Portugalią a Unią Europejską, na temat których od 2005 r. przygotowywana jest informacja w formie prezentacji PowerPoint, zawierająca główne elementy „Opinii”.

2.3. Opinia o rachunkach publicznych

Corocznie Trybunał opracowuje raport i „Opinię o rachunkach publicznych” przygotowanych przez rząd, które zawierają ocenę przepływów finansowych pomiędzy Portugalią a Unią Europejską wraz z oceną stopnia przestrzegania zobowiązań wobec UE, zgodnie z przepisami ustawy o organizacji i postępowaniu Trybunału Obrachunkowego Portugalii. Szczegółowe analizy przeprowadzane w tym zakresie obejmują „Przepływy z Portugalii do Unii Europejskiej” i „Przepływy z Unii Europejskiej do Portugalii”, które ostatnio zostały włączone do rozdziału XI „Opinii”.

Ten rozdział „Opinii o rachunkach publicznych” stanowi podstawową całościową analizę opracowywaną corocznie w Portugalii w tym zakresie. Wiele raportów, zwłaszcza raport o wykonaniu wspólnotowych ram wsparcia, raport o rachunkach publicznych, roczny raport ETO i inne dokumenty zawierające informacje dotyczące tej tematyki zawsze stanowią spojrzenie jednostronne, zgodne z celami przyświecającymi jednostce opracowującej te dokumenty.

Przed wszystkim należy zwrócić uwagę na trudności wynikające z pogodzenia logiki, której podlegają dwie różne grupy dokumentów: z jednej strony mamy raporty odnoszące się do danego roku z perspektywy ekonomicznej, zawierające operacje przeprowadzone w poprzednim roku, z wyłączeniem operacji przeprowadzonych w danym roku, ale odnoszących się do innych lat; z drugiej strony – raporty od-

noszące się do danego roku z perspektywy finansowej, czyli zawierające operacje przeprowadzone tylko i wyłącznie między 1 stycznia a 31 grudnia. Te dwa różne podejścia często prowadzą do nieuchronnych rozbieżności pomiędzy kwotami ujętymi w rachunkach.

Rozdział XI „Opinii o rachunkach publicznych” ma zatem na celu zaprezentowanie Zgromadzeniu Narodowemu dokładnych danych dotyczących przepływów finansowych pomiędzy Portugalią a Unią Europejską oraz wykorzystanie środków wspólnotowych w Portugalii, łącznie z zaleceniami, które, zdaniem Trybunału, przyczynią się do większej dokładności i przejrzystości w tym obszarze.

3. Informowanie społeczeństwa

Jedną z fundamentalnych zasad Trybunału jest publikowanie dokumentów. W związku z tym wydawana jest „Opinia o rachunkach publicznych” (zwłaszcza rozdział poświęcony przepływowi finansowemu w ramach Unii Europejskiej) oraz raporty opracowywane w zakresie środków wspólnotowych. Raporty mogą być publikowane w Dziennikach Ustaw oraz w innych środkach przekazu zgodnie z zasadami określonymi w danym raporcie. Trybunał dysponuje również stroną internetową, na której zamieszcza dokumenty związane ze swoją działalnością. Są one w ten sposób udostępniane wszystkim zainteresowanym finansami publicznymi (np. naukowcom).

3.1. Sędziowie sprawozdawcy

Zgodnie z przepisami ustawy, pewne dokumenty opracowywane przez Trybunał są jawne, jak na przykład opinie o rachunkach publicznych, opinie o rachunkach regionów autonomicznych oraz raporty roczne Trybunału, dlatego są one natychmiast publikowane. Jednak Trybunał ma obowiązek każdorazowo i indywidualnie określać stopień jawności innych dokumentów, w tym raportów z kontroli dotyczących wykorzystania środków wspólnotowych.

Z zasady i zgodnie z logiką, która zostanie szczegółowo wyjaśniona dalej w punkcie poświęconym kontaktom z mediami, raporty Trybunału są jawne i muszą być publikowane w mediach oraz na stronie internetowej Trybunału, tak aby osiągnięte zostały jak najlepsze efekty z ich prezentacji.

3.2. Kontakty z mediami

Umacnianie się demokracji w Portugalii, zwłaszcza pojawienie się stabilnych większości parlamentarnych zapewniających wsparcie rządowi sprawiło, że związek-

szyło się zainteresowanie raportami i opiniami Trybunału wśród przedstawicieli polityki, mediów oraz społeczeństwa.

W związku z tym, w obliczu nielicznych nowych rewelacji i wydarzeń, jakie często niesie ze sobą brak stabilizacji politycznej, oraz w obliczu niewielu okazji do interweniowania, które są częste w okresie istotnych działań parlamentarnych, przedstawiciele partii opozycyjnych oraz media postrzegają dokumenty Trybunału, które są z reguły krytyczne, jako dobrą okazję do przerywania nieciekawych okresów, kiedy w parlamencie jest stabilna większość.

Zatem Trybunał, wbrew swojej woli, znajduje się w centrum zainteresowania, a wyniki jego prac są często wykorzystywane do celów, które w ogóle nie są zgodne z jego zaleceniami. W takich sytuacjach Trybunał próbuje osiągnąć korzyści dla swoich zadań, wynikające z zainteresowania raportami.

W tym kontekście zatrudnienie pracowników odpowiedzialnych za kontakty z mediami okazało się bardzo dobrym posunięciem. Działania w tym zakresie rozpoczęły się od zaproszenia wybitnego specjalisty w tej dziedzinie do przeprowadzenia restrukturyzacji w biurze prasowym, które raportuje do biura prezesa Trybunału.

Od tej pory wszystkie kontakty z mediami prowadzone są przez to biuro, co zapewnia ich spójność oraz daje Trybunałowi możliwość samodzielnego wyboru terminów ujawniania raportów i opinii.

Takie rozwiązanie kwestii relacji pomiędzy Trybunałem a opinią publiczną jest kolejną gwarancją jego niezależności. Życzliwe podejście opinii publicznej oraz mediów może okazać się niesłychanie istotne, gdyż efektem ubocznym bliższych związków najwyższych organów kontroli (NOK) z parlamentami krajowymi może być nieuzasadniona presja oraz próby ograniczenia niezależności kontroli zewnętrznej.

Zasadniczo europejskie NOK mają jasno określone procedury w zakresie stosunków z mediami, obejmujące gwarancje niezbędnego stopnia poufności podczas działań kontrolnych, wynikające z obowiązku ochrony jednostek kontrolowanych do momentu, kiedy NOK sformułuje swój osąd na temat elementów objętych kontrolą.

4. Wnioski i perspektywy

Uczestnictwo obywateli w życiu publicznym oraz wyjaśnienia udzielane im w zakresie przeznaczenia i wykorzystania środków publicznych jest jednym z priorytetowych zadań Trybunału. Wykorzystanie środków wspólnotowych, biorąc pod uwagę ich skalę i wartość inwestycji jakie niosą ze sobą oraz towarzyszące temu nakłady środków krajowych, są ważnym elementem informacji udzielanych opinii publicznej.

W tym zakresie Trybunał ma do wykonania bardzo trudne zadanie, polegające na zrozumieniu i zapewnieniu zgodności pomiędzy różnymi danymi generowanymi przez krajowe i wspólnotowe systemy informacyjne, które często są podporządkowane innym zasadom (perspektywa ekonomiczna a perspektywa finansowa, różne okresy rozliczeniowe, eTrybunał).

Po zapewnieniu tej zgodności Trybunał ma obowiązek przedstawiać parlamentowi i opinii publicznej dane liczbowe oraz wnioski. Komunikacja z parlamentem odbywa się głównie przez wysyłanie raportów i opinii oraz prezentowanie ich właściwym komisjom parlamentarnym. Zajmuje się tym prezes Trybunału oraz sędziowie sprawozdawcy.

Media wykazują duże zainteresowanie raportami i opiniami Trybunału. Trybunał z kolei zdaje sobie sprawę z ważnej roli, jaką media odgrywają w informowaniu opinii publicznej o jego działalności i dlatego opracował skuteczne formy współpracy, gwarantujące prawdziwość i wysoką jakość dostarczanych informacji oraz pożądany stopień poufności w sytuacjach, w których wymaga tego prawo.

Kompetencje pracowników Trybunału oraz jakość wniosków i zaleceń zawartych w ich raportach i opiniach są powszechnie oceniane bardzo pozytywnie.

Trybunał w dalszym ciągu musi poszerzać swoją techniczną dyscyplinę, aby zapewnić zwięzłość wniosków jakie opracowuje oraz zagwarantować atrakcyjność tekstu, który byłby łatwo zrozumiały dla obywateli, gdyż jest to podstawowym celem raportów.

W związku z tym, nawet forma i sposób prezentacji dokumentów Trybunału są obecnie analizowane, a współpraca z ośrodkami akademickimi ma na celu uzyskanie większej jasności i dokładności, aby poszerzał się krąg odbiorców i aby nawet najbardziej szczegółowe raporty mogły być czytane przez zwykłych obywateli.

Bibliografia

- *Tribunais de Contas e Instituições Congéneres em Diferentes Países (Trybunały Obrachunkowe i ich odpowiedniki w różnych państwach)*, Lizbona, 1992, Tribunal de Contas.
- *State Audit in the European Union (Kontrola państwowa w Unii Europejskiej)*, Londyn, 2005, National Audit Office.
- *O Presente e o Futuro das Instituições de Controlo Financeiro com Natureza Jurisdicional (Obecne i przyszłe instytucje kontroli finansowej o charakterze ju-*

rysdykcyjnym), Prof. Doutor António de Sousa Franco, Lizbona, 1993, Tribunal de Contas.

– *Análise comparativa dos Relatórios anuais sobre as Contas de Estado em diversos países (Analiza porównawcza raportów rocznych o rachunkach publicznych w różnych państwach)*, Eleonora Almeida i Júlio Gomes Ferreira, Lizbona, 2000, Dyrekcja Generalna Trybunału Obrachunkowego Portugalii.

– *Intervenção das Instituições de Controlo Financeiro Externo no processo de aprovação do Orçamento do Estado (Zakres interwencji zewnętrznej kontroli finansowej w procesie zatwierdzania budżetu państwa. Studium porównawcze w zakresie Unii Europejskiej)*, [w:] Magazyn Trybunału Obrachunkowego, nr 29, styczeń/czerwiec 1998, Manuel Barros, Maria Alexandra Mesquita i Júlio Gomes Ferreira, Lizbona, 1999, Tribunal de Contas.

– *Auditoria e Integração - A experiencia da Integração Europeia (Kontrola i integracja – doświadczenia integracji europejskiej)*, [w:] Magazyn Trybunału Obrachunkowego, nr 23, styczeń/wrzesień 1995, António Sousa Franco, Lizbona, 1997, Tribunal de Contas.

– *A criação e o funcionamento do Gabinete de Comunicação Social do Tribunal de Contas - Comunicar para conhecer (Powstanie i działalność Departamentu Mediów Trybunału Obrachunkowego Portugalii)*, [w:] Magazyn Trybunału Obrachunkowego, styczeń/wrzesień 1995, Henrique Antunes Ferreira, Lizbona, 1997, Tribunal de Contas.

– *O Ministério das Finanças e o Tribunal de Contas: a minha experiencia, (Ministerstwo Finansów i Trybunał Obrachunkowy: moje doświadczenia)* Miguel Cadilhe, Obchody 150. rocznicy powstania Trybunału Obrachunkowego Portugalii, Lizbona, 2000, Tribunal de Contas.

– *Najwyższa Izba Kontroli*, Warszawa, 1995, Rzeczpospolita Polska.

– *Raport roczny Trybunału Obrachunkowego za rok 2005*, Lizbona, 2006, Tribunal de Contas.

– *Raport roczny Trybunału Obrachunkowego za rok 2004*, Lizbona, 2005, Tribunal de Contas.

– *III Spotkanie trybunałów obrachunkowych państw, w którym oficjalnym językiem jest portugalski – materiały*, Lizbona, 1996, Tribunal de Contas.

– *IV Spotkanie trybunałów obrachunkowych państw, w którym oficjalnym językiem jest portugalski – materiały*, Lizbona, 1997, Tribunal de Contas.

– *LISBONEUROSAI SEMINAR – materiały*, Lizbona, 1998, Tribunal de Contas.

Igor Ciho, Mária Kysucká
Najwyższy Urząd Kontroli Republiki Słowackiej

**ZALETY I WADY PEŁNIENIA FUNKCJI
ORGANU CERTYFIKUJĄCEGO I ORGANU LIKWIDACYJNEGO
DLA ŚRODKÓW UNIJNYCH PRZEZ
NAJWYŻSZY URZĄD KONTROLI REPUBLIKI SŁOWACKIEJ**

Wprowadzenie

Niniejszy artykuł poświęcony został doświadczeniom najwyższego organu kontroli Republiki Słowackiej (dalej zwanego NOK RS) zdobytym podczas pełnienia zadań specjalnych organu certyfikującego i organu likwidacyjnego dla środków unijnych w okresie programowania 2004–2006. W okresie tym NOK RS zdobył cenną wiedzę i umiejętności, które mogą być wykorzystane w nowym podejściu do kontroli środków unijnych. NOK RS nie będzie pełnił zadań specjalnych jako organ certyfikujący i likwidacyjny w nowym okresie programowania 2007–2013. Jednakże jako niezależny organ kontroli będzie badał wdrażanie środków unijnych i związany z tym proces finansowania przez swoje niezależne kontrole zewnętrzne.

1. Funkcje i zadania NOK RS w zakresie kontroli środków unijnych w okresie programowania 2004–2006

Zanim rozpoczął się okres programowania 2004–2006, NOK RS, na prośbę rządu słowackiego, podjął decyzję o ukierunkowaniu swoich kontroli tak, aby przyczyniały się one do zgodnego z prawem, prawidłowego i przejrzystego wykorzystania środków unijnych oraz przyjął na siebie specjalny zakres odpowiedzialności.

NOK RS wypełniał swoje zadania specjalne jako:

- organ certyfikujący dla programu SAPARD,
- organ certyfikujący dla Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR),
- organ likwidacyjny dla funduszy strukturalnych,
- organ likwidacyjny dla Funduszu Spójności.

Poprawka do ustawy o NOK RS umożliwiła najwyższemu organowi kontroli Słowacji pełnienie tych obowiązków przez przeprowadzanie kontroli. Wypełnianie tych zadań oznacza dla NOK RS prowadzenie obszernych kontroli w zakresie funduszy strukturalnych, projektów w ramach ISPA/Funduszu Spójności, programu SAPARD oraz kontrole w zakresie EFOGR Sekcja Gwarancji.

Działania kontrolne NOK RS były ostatnim elementem procesu wdrażania i kontroli środków unijnych. Opinie zawarte w zaświadczeniach i deklaracjach zamknięcia pomocy wydawanych przez NOK RS stanowiły podstawy do decyzji Komisji Europejskiej dotyczących zatwierdzenia rachunków SAPARD, EFOGR Sekcja Gwarancji oraz decyzji dotyczących płatności końcowych dla projektów realizowanych w ramach ISPA/Funduszu Spójności.

2. Rezultaty

Dzięki działalności NOK RS w okresie programowania 2004–2006 jednostki kontrolowane podjęły wiele pozytywnych działań na podstawie zaleceń NOK RS dotyczących usunięcia nieprawidłowości, wad i uchybień.

W okresie od stycznia 2004 r. do sierpnia 2006 r. NOK RS skontrolował 172 jednostki. W wyniku tych kontroli opracowano 1276 ustaleń oraz 1026 zaleceń dotyczących działań naprawczych. Do chwili obecnej NOK RS wystawił 3 deklaracje zamknięcia pomocy dla projektów w ramach ISPA/Funduszu Spójności oraz 6 zaświadczeń dotyczących rocznych rozliczeń w ramach SAPARD w latach 2002–2005, a także dla rachunków EFOGR Sekcja Gwarancji za rok 2004 i 2005.

Komisja Europejska wydała:

- 4 decyzje dotyczące rozliczenia rachunków SAPARD za lata 2002–2005;
- 2 decyzje dotyczące rozliczenia rachunków EFOGR Sekcja Gwarancji za rok 2004 i 2005;
- 3 decyzje zamknięcia pomocy dotyczące płatności końcowych dla projektów w ramach ISPA/Funduszu Spójności na podstawie wyników kontroli przeprowadzonych przez NOK RS.

Działalność NOK RS w tym obszarze jest świadectwem nie tylko jego zobowiązań wobec Komisji Europejskiej jako instytucji, która dostarcza fundusze, ale także wobec Rady Narodowej Republiki Słowackiej, a w szczególności wobec obywateli, gdyż finanse publiczne obejmują również środki unijne.

3. Niezależność a zadania specjalne – ograniczenia, czy też nie?

Wypełnianie zadań specjalnych wynikających z funkcji organu certyfikującego i organu likwidacyjnego dla środków unijnych jest określone we właściwych aktach prawnych Unii.

Wypełnianie zadań specjalnych jest ściśle związane z przyjęciem szczególnego zakresu odpowiedzialności:

- działalność kontrolna musi spełniać określone wymogi dotyczące jakości, musi być prowadzona na odpowiednią skalę i terminowo;
- wyniki kontroli przeprowadzanych przez NOK mają bezpośredni wpływ na rozliczanie rachunków funduszy unijnych;
- NOK ma obowiązek dostarczać Komisji Europejskiej racjonalną pewność co do tego, że wydatki deklarowane w sprawozdaniach są legalne, prawidłowe i dokładne;
- NOK ma obowiązek przedstawiać jednostkom kontrolowanym obiektywną i bezstronną opinię na temat kontrolowanych elementów ich działalności oraz monitorować wdrażanie działań naprawczych;
- NOK jest zobowiązany przedstawiać beneficjentom obiektywne i zgodne z prawdą opinie na temat procedur księgowych; powinny być one pełne, dokładne i terminowe;
- NOK jest zobowiązany zagwarantować podatnikom odpowiednie i efektywne wykorzystanie środków unijnych.

Niektóre NOK mogą uznać te szczególne obowiązki za ograniczenie dla swojej niezależności i swobody działania, które mają zagwarantowane w krajowych regulacjach prawnych. Relacje pomiędzy władzami Unii a NOK RS były wysoce poprawne, profesjonalne, nie naruszały niezależności NOK RS ani gwarantowanej prawem słowackim odpowiedzialności NOK tylko przed Radą Narodową Republiki Słowackiej. Wymagania władz Unii odnośnie do wyników kontroli NOK RS nie miały żadnego, zarówno pozytywnego, jak i negatywnego wpływu na działalność instytucji. NOK RS wypełniał swoje zadania specjalne wynikające z prawa unijnego i umów międzynarodowych dobrowolnie, w zgodzie z mandatem kontrolnym określonym w ustawodawstwie krajowym. Dokumenty opracowywane przez NOK RS zostały przyjęte przez władze Unii.

Dlaczego NOK RS podjął się wypełniania zadań specjalnych:

- w chwili podejmowania decyzji NOK RS był jedyną instytucją w Republice Słowackiej będącą w stanie spełnić te zadania;
- NOK RS dysponował systemem niezależnych kontroli, osiągnął pożądaną jakość działalności kontrolnej oraz opracował procedury kontroli zgodne ze standardami międzynarodowymi;

– NOK RS zaangażowany był we wszystkie akcje edukacyjne i szkoleniowe, zarówno na poziomie krajowym, jak i europejskim, miał prawo dostępu do systemu monitorowania informacji, do wszystkich źródeł informacji oraz do pożądaných dokumentów;

– dzięki uczestnictwu w działalności różnych grup roboczych i komitetów monitorujących zajmujących się środkami unijnymi NOK RS szybko zdobył pożądane doświadczenia i umiejętności.

Zalety wykonywania zadań specjalnych przez NOK RS:

– Wypełnianie zadań specjalnych pozwoliło NOK RS zdobyć umiejętności zawodowe, które będzie można wykorzystać w nowym okresie programowania 2007–2013. NOK RS będzie korzystał z tych doświadczeń jako niezależny organ zewnętrznej kontroli państwowej, jednakże bez pełnienia specjalnej funkcji ostatniego ogniwa w systemie zarządzania i kontroli środków unijnych. NOK RS będzie przeprowadzał kontrole wdrażania i efektywnego wykorzystania środków unijnych poprzez niezależne kontrole „z góry”. Tematem kontroli będzie proces wdrażania środków unijnych i wiarygodność systemów kontroli wewnętrznej. Nieodzownym elementem kontroli będzie badanie wypełniania zadań specjalnych związanych z decyzjami dotyczącymi rocznych rozliczeń EFOGR Sekcja Gwarancji oraz deklaracji zamknięcia pomocy dla programów realizowanych w ramach funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności, wydawanymi przez instytucję audytującą na terenie Republiki Słowackiej.

– Zdawano sobie również sprawę z wartości dodanej – osiągnięto pewne pozytywne rezultaty w wyniku przeglądów pracy wykonanej podczas kontroli NOK RS, które porównywane były pod względem jakości z pracą organów działających w tym obszarze w pozostałych 24 państwach członkowskich Unii Europejskiej (kontrole specjalne w zakresie środków unijnych zostały przeprowadzone przez firmy audytorskie BIG FOUR w kilku państwach członkowskich). Potwierdziło to, że strategia kontroli wybrana przez NOK RS w zakresie środków unijnych była właściwa.

4. Cele i zadania NOK RS w nowym okresie programowania 2007–2013

NOK RS planuje wdrożyć nową strategię kontroli oraz obrać nowe cele w nowym okresie programowania 2007–2013, a także przyczynić się do większej wydajności i skuteczności kontroli środków unijnych, jak również do usprawnienia zarządzania środkami unijnymi. NOK RS nie zamierza dalej pełnić zadań organu

certyfikującego oraz instytucji audytującej w nowym okresie programowania 2007–2013, aby strategia NOK RS pozostała zgodna z Deklaracją z Limy.

Jednakże NOK RS będzie przeprowadzał całościową weryfikację procesów wdrażania i finansowania w zakresie środków unijnych za pomocą niezależnych kontroli zewnętrznych, a jednocześnie pozostanie niezależnym partnerem Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Nowe podejście do kontroli będzie stosowane w kilku dziedzinach działalności kontrolnej NOK RS. Zadania kontrolne, uprzednio koncentrujące się na rutynowych przeglądach dokumentacji, będą teraz w większym stopniu skupiały się na przeglądzie systemów zarządzania i kontroli środków unijnych na wszystkich poziomach, na opracowywaniu nowych działań i inicjatyw ustawodawczych oraz środków prewencyjnych zapobiegających powstawaniu nieprawidłowości, aby umocnić ochronę interesów finansowych Wspólnoty.

Igor Šoltes
Prezes Trybunału Obrachunkowego Republiki Słowenii

**JAK NAJWYŻSZE ORGANY KONTROLI MOGĄ PRZYCZYNIĆ SIĘ
DO USPRAWNIENIA KONTROLI WEWNĘTRZNEJ
W SEKTORZE PUBLICZNYM**

1.1. Wstęp

Trybunał Obrachunkowy Republiki Słowenii funkcjonuje w środowisku, w którym systemowi kontroli wewnętrznej sektora publicznego nie poświęca się dostatecznej uwagi. Wynika to głównie z braku przekonania, że skuteczna wewnętrzna kontrola finansowa jest konieczna do osiągnięcia celów jednostki. Jednym z potwierdzeń powyższej tezy jest wprowadzenie usługi audytu wewnętrznego na poziomie jednostek. Tylko mniej niż połowa jednostek zorganizowała takie usługi, chociaż wymagają tego obowiązujące przepisy. Kierownictwo jednostek ponosi odpowiedzialność za zaistniałą sytuację, gdyż nie przywiązuje należytej wagi do audytu wewnętrznego, który jest jednym z najważniejszych narzędzi kontroli wewnętrznej używanym do osiągnięcia celów organizacji.

Skuteczne działanie systemu kontroli wewnętrznej jest jednym ze sposobów zapewnienia prawidłowości, skuteczności i wydajności działania jednostek i innych podmiotów sektora publicznego. Zadaniem Trybunału Obrachunkowego jest wspomaganie prawidłowego, skutecznego i wydajnego wykorzystania środków publicznych, dlatego też Trybunał promuje funkcjonowanie systemu kontroli wewnętrznej na poziomie użytkowników środków publicznych.

Trybunał Obrachunkowy jest upoważniony do przeprowadzania audytu wewnętrznego oraz do świadczenia usług doradczych użytkownikom środków publicznych. Wypełniając oba te zadania, Trybunał Obrachunkowy dokłada wszelkich

starań do usprawnienia systemu kontroli wewnętrznej na poziomie użytkowników środków publicznych.

1.2. Przeprowadzanie kontroli

Głównym zadaniem Trybunału Obrachunkowego jest przeprowadzanie kontroli. Nieprawidłowości i niedociągnięcia ujawnione w dokumentach pokontrolnych związane są z wadami w funkcjonowaniu systemu kontroli wewnętrznej. Jeśli w jednostkach kontrolowanych ujawnione zostaną nieprawidłowości lub niedociągnięcia, których nie usunięto w trakcie kontroli, Trybunał Obrachunkowy musi otrzymać sprawozdania z opisem działań naprawczych. Sprawozdanie jednostki kontrolowanej musi zawierać opis działań, które pomogą w usuwaniu nieprawidłowości lub działań, dzięki którym nieprawidłowości nie pojawią się ponownie w przyszłości lub zostaną wykryte i usunięte we właściwym czasie. Takie działania naprawcze obejmują głównie udoskonalenia systemu kontroli wewnętrznej. Około 40 % raportów Trybunału Obrachunkowego rocznie zawiera wymóg przedłożenia takich sprawozdań przez jednostki kontrolowane. Szacuje się, że 98 % z nich (tzn. działania naprawcze) oceniane są jako zadowalające. Można zatem stwierdzić, że jednostki kontrolowane traktują żądania Trybunału Obrachunkowego poważnie, a wyniki kontroli zapewniają ulepszenie systemu kontroli wewnętrznej w jednostkach kontrolowanych.

Podczas przeprowadzania kontroli pracownicy Trybunału Obrachunkowego starają się podkreślać rolę audytorów wewnętrznych w jednostkach kontrolowanych, a mianowicie to, że audytor wewnętrzny jest osobą kontaktową w trakcie trwania kontroli – osobą uprawnioną do pełnienia tego zadania ze względu na wiedzę na temat pracy kontrolnej. Jedną z możliwości współpracy pomiędzy audytorami wewnętrznymi i zewnętrznymi może obejmować działania kontrolne, czyli wykorzystywanie wyników prac audytorów wewnętrznych przez audytorów zewnętrznych, po upewnieniu się, że wyniki te są odpowiedniej jakości. Jednak do tej pory Trybunał Obrachunkowy nie korzystał z wyników prac audytorów wewnętrznych. Wynika to z tego, że audyt wewnętrzny jest stosunkowo nową usługą w sektorze publicznym, brakuje audytorów wewnętrznych (przeciętnie w komórce audytu wewnętrznego zatrudniony jest jeden lub dwóch audytorów), a kierownictwo oczekuje od nich porad w różnych kwestiach. Dlatego też audytorzy wewnętrzni wykonują względnie niewiele działań kontrolnych i wyniki ich prac nie stanowią dostatecznie dobrego punktu odniesienia dla kontroli Trybunału Obrachunkowego.

Dosyć wydajnym sposobem wpływania na systemy kontroli wewnętrznej jest przeprowadzanie kontroli krzyżowych, podczas których audytorzy badają skuteczność systemu kontroli wewnętrznej na określonym poziomie działalności grupy

użytkowników środków publicznych (np. zamówienia publiczne). Ustalenia takich kontroli ukazują ewentualne słabe punkty w określonym obszarze i mogą być również użyteczne dla jednostek nieobjętych daną kontrolą. Jak dotąd Trybunał Obrachunkowy przeprowadził jedną kontrolę krzyżową w ramach budżetu państwa. Kiedy w ministerstwach wprowadzano usługę audytu wewnętrznego, Trybunał Obrachunkowy oceniał wdrażanie standardów audytu wewnętrznego w ramach tych usług w celu wsparcia audytorów wewnętrznych oraz udzielenia im rad w zakresie tworzenia i funkcjonowania tych usług.

Szczególną wagę przywiązuje się do kontroli wewnętrznej w obszarze pozyskiwania i wykorzystania środków unijnych. W ramach Trybunału Obrachunkowego działa departament przeprowadzający kontrole wykorzystania środków unijnych oraz zajmujący się przeglądem kontroli wewnętrznej. Ponadto w nadchodzącym roku Trybunał Obrachunkowy planuje przeprowadzenie kontroli krzyżowej w zakresie wykorzystania środków unijnych.

Trybunał Obrachunkowy ma świadomość, że samo przeprowadzanie kontroli nie spowoduje usprawnienia systemu kontroli wewnętrznej. Możliwości kontrolne Trybunału nie są wystarczające do spowodowania niezbędnych usprawnień w systemie kontroli wewnętrznej sektora publicznego. Dlatego też Trybunał Obrachunkowy, w ramach swoich uprawnień i przy zachowaniu przewodniej zasady niezależności, stara się uczestniczyć w działaniach we wszelkich innych obszarach, w których można wspomagać poprawę systemu kontroli wewnętrznej.

1.3. Doradztwo dla beneficjentów środków publicznych

Łącząc kontrole z doradztwem, Trybunał Obrachunkowy może wywierać wpływ na większą liczbę beneficjentów środków publicznych. W tym celu można stosować różne środki, ale nie będą one nigdy tak wiążące dla jednostki kontrolowanej, jak same kontrole.

Ustawa o Trybunale Obrachunkowym uprawnia do doradztwa przez:

- udzielanie zaleceń w trakcie kontroli i w dokumentacji kontroli;
- współpracę podczas seminariów i konferencji poświęconych środkom publicznym;
- zgłaszanie uwag na temat projektów ustaw i innych aktów prawnych;
- prezentowanie propozycji w corocznych raportach Trybunału Obrachunkowego;
- wystawianie opinii w kwestiach finansów publicznych.

Działalność Trybunału Obrachunkowego w zakresie usprawnienia funkcjonowania systemów kontroli wewnętrznej można określić następująco:

1. Budowanie świadomości kierownictwa na temat konieczności wprowadzenia skutecznego systemu kontroli wewnętrznej;
2. Organizowanie seminariów i aktywne uczestnictwo w seminariach organizowanych przez inne instytucje;
3. Współpraca z Rządowym Biurem Kontroli Budżetu Państwa;
4. Rola Trybunału Obrachunkowego w sprawozdaniu na temat oceny państwowej wewnętrznej kontroli finansowej;
5. Analiza nieprawidłowości wykrytych podczas przeprowadzonych kontroli.

Budowanie świadomości kierownictwa na temat konieczności wprowadzenia skutecznego systemu kontroli wewnętrznej

Wszystkie działania Trybunału Obrachunkowego wpływają na świadomość kierownictwa w zakresie odpowiedzialności za ustanowienie systemu, który zapewni prawidłowe, skuteczne i wydajne działanie jednostek korzystających ze środków publicznych.

Organizowanie seminariów i aktywne uczestnictwo w seminariach organizowanych przez inne instytucje

Corocznie Trybunał Obrachunkowy organizuje seminarium, na którym prezentowane są tematy z zakresu jego działalności. Seminarium cieszy się dużym zainteresowaniem i zawsze podejmuje kwestie kontroli wewnętrznej. Na tegorocznym seminarium prezes Trybunału Obrachunkowego zaprezentował referat pod tytułem „Znaczenie i rola audytorów wewnętrznych”, w którym podkreślona została waga audytu wewnętrznego, który powinien być traktowany na równi z zarządzaniem. Wynika to z tego, że audyt wewnętrzny wnosi wartość dodaną dla jednostek budżetowych, gdyż korzyści płynące z audytów są większe niż koszty ich przeprowadzenia. Jednostki, w których audytorzy wewnętrzni mają odpowiednie warunki do pracy mogą przyczynić się do realizacji celów sprawnego funkcjonowania.

Dodatkowo, przedstawiciele Trybunału Obrachunkowego uczestniczą w seminariach dotyczących finansów publicznych, które organizowane są przez inne instytucje i reprezentują punkt widzenia najwyższego organu kontroli w zakresie problematyki sektora publicznego – między innymi wewnętrznej kontroli finansowej.

Współpraca z Urzędem Nadzoru Budżetu

Urząd Nadzoru Budżetu działający przy Ministerstwie Finansów odgrywa rolę centralnej jednostki harmonizacji w zakresie państwowej wewnętrznej kontroli finansowej w Słowenii. Trybunał Obrachunkowy wspiera działania Urzędu Nadzoru Budżetu na wiele sposobów: przez współpracę w rozwijaniu wewnętrznej kontroli finansowej i organizowanie szkoleń dla audytorów wewnętrznych i zewnętrznych.

Przedstawiciele Trybunału Obrachunkowego aktywnie uczestniczą w cyklicznych zebraniach audytorów wewnętrznych, organizowanych przez Urząd Nadzoru Budżetu, podczas których prezentują referaty poświęcone wewnętrznej kontroli finansowej. Trybunał Obrachunkowy opiniuje i zatwierdza materiały opracowywane przez Urząd (tj. wytyczne dla państwowej kontroli wewnętrznej, które zawierają standardy kontroli wewnętrznej i najlepsze praktyki). Podczas tych zebrań dyskutuje się o problemach związanych z kontrolą wewnętrzną. Urząd ma obowiązek informować Trybunał Obrachunkowy o ustaleniach i zaleceniach audytu wewnętrznego w kwestiach poprawy zarządzania finansowego i kontroli wewnętrznej.

Trybunał Obrachunkowy nadaje uprawnienia audytora państwowego i dyplomowanego audytora państwowego, zaś Ministerstwo Finansów lub Urząd Nadzoru Budżetu nadają uprawnienia państwowego audytora wewnętrznego i państwowego dyplomowanego audytora wewnętrznego. Szkolenia przygotowujące do otrzymania tych uprawnień obejmują połączone wykłady poświęcone wspólnej tematyce. Zakłada się, że w określonych sytuacjach uprawnienia te są wzajemnie honorowane, co umożliwi rotację na stanowiskach audytora państwowego i państwowego audytora wewnętrznego.

Rola Trybunału Obrachunkowego w sprawozdaniu na temat oceny państwowej wewnętrznej kontroli finansowej

Urząd Nadzoru Budżetu opracował jednolity formularz „Sprawozdania na temat oceny państwowej wewnętrznej kontroli finansowej” i określił szczegółową metodologię jego wypełniania. Składanie sprawozdania w 2005 r. nie było obowiązkowe, ale od 2006 r. musi być ono wypełniane przez wszystkie jednostki budżetowe. Od 2001 r. ocena wewnętrznej kontroli finansowej była obowiązkowym elementem sprawozdania rocznego opisującego zrealizowane cele i rezultaty, jednak różniły się one co do metodologii i jakości, a także nie można było ich porównać pod względem roczników i użytkowników środków publicznych. Dzięki budowaniu świadomości kierownictwa w zakresie odpowiedzialności za państwową wewnętrzną kontrolę finansową wprowadzone zostało „Sprawozdanie na temat oceny państwowej wewnętrznej kontroli finansowej”. Trybunał Obrachunkowy

pomagał w przygotowaniu jego formy i metodyki. Ponadto opracowany został kwestionariusz, z którego kontrolerzy Trybunału Obrachunkowego będą mogli korzystać podczas badania, czy ocena dokonana przez kierownictwo była oparta na właściwych kryteriach. Sprawozdania byłyby zbyt subiektywne, gdyby bazowały jedynie na ocenie własnej. Dlatego też metodyka ich wypełniania wymaga określonych minimalnych zasad lub dowodów, którymi trzeba wspierać się podczas oceny. Szacowana wiarygodność oceny stanowi podstawę do oceny środowiska kontroli wewnętrznej jednostki, ponieważ dzięki temu można określić stosunek kierownictwa do kontroli wewnętrznej.

Analiza nieprawidłowości wykrytych podczas przeprowadzonych kontroli

Trybunał Obrachunkowy analizuje nieprawidłowości wykryte podczas kontroli, a na prośbę Komisji ds. Budżetu i Nadzoru Finansów Publicznych przedstawia je Parlamentowi lub publikuje w sprawozdaniach rocznych. Wykryte nieprawidłowości ukazują słabe strony kontroli wewnętrznej. Kwestią sporną przy analizie nieprawidłowości jest to, czy wynikają one z niezadowalającej jakości kontroli i jej słabego funkcjonowania, czy też z tego, że kierownictwo je lekceważy. Odpowiedź na to pytanie nie jest łatwa, ale ma kluczowe znaczenie dla znalezienia działań zaradczych lub potencjalnych usprawnień.

1.4. Wnioski

Trybunał Obrachunkowy jest świadomy znaczenia wewnętrznej kontroli finansowej w zapewnianiu prawidłowości, skuteczności i wydajności działań podejmowanych przez użytkowników środków publicznych. Cele ustanowienia i funkcjonowania wewnętrznej kontroli finansowej są podobne do celów Trybunału Obrachunkowego. Dlatego też Trybunał Obrachunkowy, wykorzystując zakres swoich kompetencji, dąży do rozwijania i ulepszania państwowej wewnętrznej kontroli finansowej użytkowników środków publicznych.

Árpád Kovács
Prezes Państwowej Izby Obrachunkowej Węgier

DOŚWIADCZENIA Z KONTROLI WYKORZYSTANIA ŚRODKÓW UNIJNYCH NA WĘGRZECH

Przystąpienie do Unii Europejskiej było ważnym celem politycznym Węgier oraz innych państw przechodzących zmiany ustrojowe. Po wstąpieniu do Unii 1 maja 2004 r. w rozwoju Węgier rozpoczął się nowy etap, a perspektywy konwergencji nabrały nowego wymiaru.

Międzynarodowa konkurencyjność, rozwój gospodarki, procesy modernizacyjne i zdolność absorbowania środków unijnych znacznie się poprawiły dzięki zmianom w strukturze geograficznej w zakresie zewnętrznych kontaktów gospodarczych, zmianom w strukturze gospodarczej i w strukturach własnościowych. Jednakże w tym samym czasie węgierskie małe i średnie przedsiębiorstwa nie zdołały odrobić strat, różnice w statusie majątkowym utrzymały się, podobnie jak różnice w rozwoju poszczególnych regionów, które zmniejszyły się w niewielkim stopniu lub wcale, a problem bezrobocia nie został rozwiązany ani na poziomie krajowym, ani regionalnym.

Przystąpienie do Unii Europejskiej wiązało się z większą koncentracją kontroli na wykorzystaniu środków unijnych. Równoległe, wraz z postępowaniem procesu akcesji, który ostatecznie zakończył się pomyślnie, liczba kontroli w zakresie napływających funduszy wzrastała proporcjonalnie wraz ze wzrostem dostępnych środków.

Doświadczenia z kontroli przeprowadzonych w latach 2000–2004 potwierdziły, że programy przedakcesyjne w znacznym stopniu wspomogły Węgry w budowaniu systemu regulacyjno-instytucjonalnego, niezbędnego do wykorzystywania środków

unijnych. Kontrole przeprowadzone przez Europejski Trybunał Obrachunkowy wykazały, że systemy nadzoru i kontroli w przypadku instrumentów przedakcesyjnych zasadniczo działały w sposób skuteczny i wydajny.

Doświadczenia z kontroli pokazały, że nawet po przystąpieniu do Unii Europejskiej konieczne jest pełne zakończenie prac w zakresie opracowywania systemu regulacyjno-instytucjonalnego, zakończenie prac nad oprogramowaniem do rozliczania środków unijnych oraz szczegółowe dopracowanie zasad współpracy zmierzającej do umocnienia regionalizmu.

Już w 2003 r. Unia Europejska zwróciła się do Europejskiego Trybunału Obrachunkowego i krajowych najwyższych organów kontroli z prośbą o przygotowanie rocznej całościowej oceny doświadczeń z kontroli w zakresie wykorzystania środków unijnych. W związku z tym, w 2003 r. w Pradze powołana została grupa robocza zajmująca się koordynacją tych procesów. Do 2006 r. cztery państwa opracowały raporty w tym zakresie (Holandia, Włochy, Wielka Brytania i Dania), jednakże każde z nich zastosowało inną metodologię.

W związku z tym Państwowa Izba Obrachunkowa Węgier podsumowała doświadczenia związane z wykorzystaniem środków unijnych w oddzielnym rozdziale raportu ze swojej działalności za rok 2004. W ramach kontynuacji tego procesu, zgodnie z wymogami unijnymi oraz opierając się na decyzji zgromadzenia narodowego¹, NOK Węgier poinformował Parlament o swoich doświadczeniach w zakresie wykorzystania środków unijnych w 2005 r. w formie osobnego *Podsumowania*². Ustalenia zawarte w *Podsumowaniu* zostały oparte na opiniach audytorów Europejskiego Trybunału Obrachunkowego oraz Państwowej Izby Obrachunkowej Węgier, działających na zasadzie zewnętrznych instytucji kontroli, oraz na raportach opracowanych przez instytucje wchodzące w skład systemu kontroli wewnętrznej wykorzystania środków unijnych³.

Środki unijne (fundusze strukturalne, Fundusz Spójności, Instrument Schengen, Narodowy Plan Rozwoju Rolnego, SAPARD, PHARE oraz inne dotacje unijne) oraz związane z nimi elementy dofinansowania krajowego, a także kwota rekompensaty w 2005 r. sięgnęły w sumie 293 142,7 mln HUF. Jednocześnie Węgry wpłaciły do

¹ Paragraf 4 uchwały Parlamentu nr 43/2005 (V.26.) dotyczącej zatwierdzenia Raportu Państwowej Izby Obrachunkowej za rok 2004 stanowi, że „Państwowa Izba Obrachunkowa Węgier dokonuje przeglądu wykorzystania środków unijnych, w ramach którego analizuje pracę krajowych instytucji przeprowadzających kontrole przepływu środków związanych z funduszami Unii Europejskiej oraz prezentuje ustalenia kontroli”.

² Podsumowanie raportów z kontroli zarządzania finansowego oraz kontroli środków Unii Europejskiej na Węgrzech w okresie 2005 r. – sierpień 2006 r.

³ Wnioski zawarte w raportach tych instytucji zostały, bez żadnych zmian w ich treści, włączone do opinii Państwowej Izby Obrachunkowej.

budżetu Unii 214 388,6 mln HUF. W 2005 r. suma różnych form finansowania pozabudżetowego (fundusze rolne, dopłaty bezpośrednie dla producentów) przekroczyła 307 mld HUF.

Kontrole przeprowadzone w 2005 r. miały na celu stwierdzenie, czy rozwój systemów zarządzania i kontroli instytucji był zgodny z wymogami oraz sprawdzenie prawidłowości działalności przetargowej w 2004 r. Niska kwota płatności uniemożliwiła instytucjom kontrolnym zbadanie skuteczności i wydajności wykorzystania środków. Zatem *Podsumowanie* z 2005 r. tylko w ograniczonym zakresie przedstawia korzyści wynikające z wykorzystania środków oraz prezentuje niepełny obraz możliwości absorpcyjnych Węgier. Jednakże *Podsumowanie*, które ma być opracowywane corocznie, wkrótce obejmie całość wykorzystania środków unijnych i będzie prezentować aktualne tendencje i zachodzące zmiany.

System instytucjonalny i prawny oraz system kontroli i rejestracji wykorzystania środków unijnych

Kontrole wykazały, że **system instytucjonalny** na Węgrzech został opracowany z zachowaniem wymogów unijnych oraz zgodnie z krajowymi rozwiązaniami prawnymi w zakresie pozyskiwania i zarządzania środkami unijnymi. Powstały instytucje zarządzające programami operacyjnymi funduszy strukturalnych, dotacjami wypłacanymi w ramach inicjatyw wspólnotowych i Funduszu Spójności, oraz wyznaczono instytucje pośredniczące wspierające instytucje zarządzające i (w przypadku Funduszu Spójności) instytucje wdrażające. Z inicjatywy rządu w 2004 r. powstało Krajowe Biuro Rozwoju pod nadzorem ministra właściwego do spraw Unii Europejskiej. Biuro zajmowało się zadaniami związanymi ze Wspólnotowymi Ramami Wsparcia dla Funduszy Strukturalnych oraz pełniło funkcje instytucji zarządzającej dla Funduszu Spójności, a także zapewniało wdrażanie działań związanych z przygotowaniem, organizacją oraz koordynacją programów PHARE i ISPA. Krajowe Biuro Certyfikacji, pełniące zadania instytucji płatniczej, zostało utworzone w ramach Ministerstwa Finansów.

Dla skutecznego wykorzystania środków unijnych **regulacje prawne** zostały dostosowane do wymogów Unii Europejskiej, jednakże w pewnych wypadkach nie udało się uniknąć poważnych opóźnień w tym względzie. Częste zmiany w regulacjach niosły za sobą wysokie ryzyko, gdyż nakładały dodatkowe zadania na system instytucjonalny oraz powodowały opóźnienia i niedotrzymywanie zakładanych terminów. Do licznych rozwiązań prawnych – związanych z zapisami dotyczącymi środków unijnych – wprowadzone zostały poprawki po to, aby umożliwić jak najszybsze udostępnienie środków beneficjentom w ramach szczegółowo określonych warunków.

System kontroli środków unijnych został utworzony zgodnie z wymogami unijnymi oraz krajowymi rozwiązaniami prawnymi. Na podstawie krajowych i unijnych rozwiązań prawnych Rządowe Biuro Kontroli przeprowadziło badanie próby dla funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności, kontrolę funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli (kontrole systemowe) oraz kontrole konieczne do wystawienia deklaracji zamknięcia pomocy. Instytucja płatnicza przeprowadzała kontrole w ramach prac polegających na ustalaniu stanu faktycznego w celu zapewnienia prawidłowego wydatkowania środków. Kontrole systemowe, badające w jaki sposób poszczególne organy wypełniały swoje zadania, były przeprowadzane przez komórki audytu wewnętrznego ministerstw nadzorujących funkcjonowanie poszczególnych instytucji zarządzających.

Kontrole przeprowadzone w 2005 r. to przede wszystkim kontrole **systemów rejestracji i monitoringu** zapewniających aktualne i dokładne dane, a także kontrole niezbędne do rozliczania rachunków z Unią Europejską oraz wydajnego wykorzystania środków. Kontrole **Jednolitego Systemu Monitorowania Informacji** (węgierski skrót EMIR), wspierającego rozliczanie rachunków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności wykazały, że system powinien być dalej rozwijany, umiejętności jego użytkowników podnoszone, a proces wydawania i cofania licencji na korzystanie z systemu powinien zostać uregulowany. Kontrole wykazały, że nie została opracowana strategia rozwoju, a wprowadzanie systemu przedłużało się. Odkryto również niezgodności w kwestii przygotowania zawodowego; szkolenia dla użytkowników systemu nie były odpowiednie, a Krajowe Biuro Rozwoju odpowiedzialne za tę operację nie dysponowało właściwą kadrą specjalistów w dziedzinie informatyki.

Fundusze strukturalne i inicjatywy wspólnotowe

Węgry mogły korzystać z działań w ramach tak zwanego celu 1 funduszy strukturalnych, którego zadaniem jest promocja i adaptacja strukturalna regionów opóźnionych w rozwoju gospodarczym. W 2004 r. Unia Europejska przyjęła plan strategiczny wykorzystania dotacji udzielanych w ramach funduszy strukturalnych, Narodowy Plan Rozwoju i jego ramy finansowe oraz Wspólnotowe Ramy Wsparcia (CSF). W ramach Narodowego Planu Rozwoju Węgry obrały za cel poprawę jakości życia oraz zmniejszenie różnic pomiędzy regionami na terenie kraju. Aby wdrożyć te cele, Narodowy Plan Rozwoju zawierał cztery sektorowe programy operacyjne oraz jeden regionalny program operacyjny, w ramach których na lata 2004–2006 przewidziano 670 150,7 mln HUF.

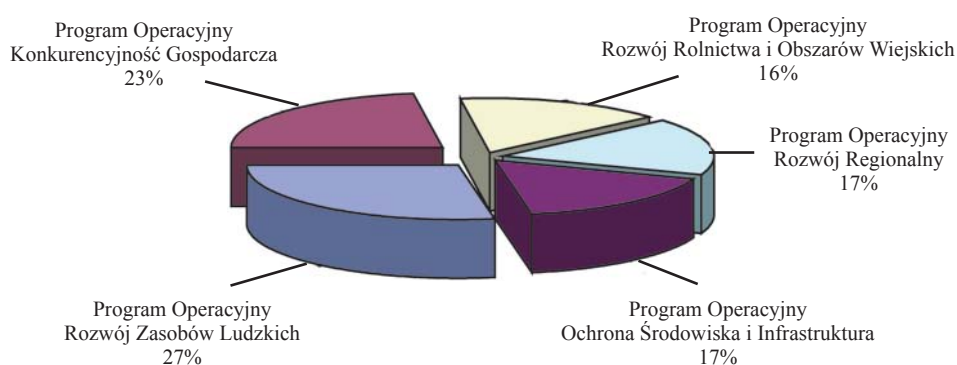
Aż 66,6% tej kwoty zostało wykorzystane na finansowanie projektów wybranych w ramach procedur przetargowych, a 29,4% na wdrożenie działań centralnych

(programów lub projektów) organizacji państwowych, wybranych bez zastosowania procedury przetargowej. Podział środków pomiędzy poszczególne programy operacyjne został przedstawiony na rysunku 1.

W odpowiedzi na zaproszenia do przetargu w okresie od stycznia 2004 r. (data opublikowania zaproszenia do składania ofert) do końca 2005 r. złożono 30 103 wnioski. Kwota zobowiązań sięgnęła 562,1 mld HUF (84% kwoty alokowanej na okres trzech lat). Kwota wypłaconych dotacji przekroczyła 126 mld HUF, z czego 53% zostało wypłacone w związku z rzeczywistymi płatnościami na podstawie faktur.

Rysunek 1

Podział środków programów operacyjnych (2004-2006)



Jeśli chodzi o fundusze strukturalne, to kontrole wykazały, że w pięciu programach operacyjnych oraz w inicjatywie wspólnotowej EQUAL wystąpiły pewne błędy systemowe, które spowolniły proces przetargowy, ewaluację oraz płatności, jednakże wyniki kontroli nie ukazały żadnych istotnych wad w funkcjonowaniu systemu zarządzania i kontroli.

Według Komisji Europejskiej, kontrolowane opisy systemów oraz opis systemów zarządzania i kontroli gwarantowały należytą pewność, że systemy te spełniają standardy określone w rozporządzeniu Rady nr 1260/1999 oraz rozporządzeniu Komisji nr 438/2001. Ponieważ w zakresie programów operacyjnych funduszy strukturalnych w okresie objętym kontrolą Komisji Europejskiej wykazane zostały pewne błędy dotyczące płatności, zwłaszcza płatności zaliczkowych, oraz ze względu na niektóre

inne zastrzeżenia, kontrolerzy przypisali systemowi zarządzania i kontroli Węgierskiego Programu Operacyjnego drugi poziom pewności (znaczącą pewność)⁴.

Badania przeprowadzone podczas kontroli systemowych wykazały, że poziom uregulowania głównych procesów systemu był zgodny z regulacjami unijnymi, jednak szczegółowe regulacje dotyczące działalności nie zawsze odzwierciedlały węgierskie wymogi prawne. Środowisko prawne – regulacje wewnętrzne, regulaminy, podręczniki – oraz struktura organizacyjna nieustannie się zmieniały, niektóre z procedur były zbyt skomplikowane oraz występowały rozbieżności pomiędzy regulacjami a praktyką.

Niepewność wnioskodawców nasilała się dodatkowo w wyniku nieprzestrzegania terminów określonych w regulacjach, opóźnień w wysyłaniu zawiadomień o przyznaniu dotacji oraz opóźnień w kontraktowaniu. Kontrola przeprowadzona przez Państwową Izbę Obrachunkową Węgier wykazała, że, pomimo przyspieszenia w porównaniu z poprzednim rokiem, określony w regulaminie termin 2,5–3 miesięcy nadal nie był przestrzegany. Okres pomiędzy złożeniem wniosku a datą wejścia umowy w życie wynosił średnio 9 miesięcy. Taka sytuacja naraża na szwank wiarygodność programów pomocowych, nawet w opinii organizacji zaangażowanych w ich funkcjonowanie, oraz nadweręża zaufanie beneficjentów.

Istotnymi czynnikami zagrażającymi dotrzymywaniu terminów podczas wypełniania zadań związanych z przetargami były braki kadrowe wynikające ze zbyt małej liczby stanowisk, wysokiego poziomu fluktuacji kadr oraz czasochłonnego procesu szkoleniowego. Zaobserwowano to w kilku instytucjach. Ponadto kontrole wykazały, że polityki wspólnotowe oraz cele horyzontalne nie znajdowały odzwierciedlenia w kryteriach oceny, w związku z czym wdrażanie celów wspólnotowych mogło być zagrożone.

Wszystkie kontrole wykazały, że istniały uchybienia w podręcznikach operacyjnych oraz regulaminach wewnętrznych instytucji zarządzających, instytucji pośredniczących oraz instytucji płatniczej (niepełne regulaminy, opóźnienia w zatwierdzaniu przetargów, wady w ścieżkach audytu itp.). Mimo iż podręczniki operacyjne były kilkakrotnie zmieniane, mankamenty nie zostały usunięte.

Spośród tak zwanych inicjatyw wspólnotowych dotyczących problemów wspólnych dla całej Unii Europejskiej, na Węgrzech wdrażano jedynie programy EQUAL i INTERREG. Kontrole systemowe przeprowadzone w 2005 r., dotyczące programu INTERREG, nie wykazały istotnych uchybień w funkcjonowaniu systemów za-

⁴ Pewność akceptowalna (drugi poziom pewności – *acceptable assurance*): systemy zarządzania i kontroli funkcjonują zgodnie z założeniami rozporządzenia Rady nr 1260/1999 i rozporządzenia Komisji nr 438/2001, jednakże niektóre elementy tych systemów nie funkcjonują zgodnie ze wszystkimi wymogami rozporządzeń.

rzządzania i kontroli, jednakże zidentyfikowano pewne wady na poziomie nadzoru (brak ścieżek audytu, potrzeba uaktualnienia polityki księgowej i systemu ksiąg rachunkowych oraz ustanowienia zasad prowadzenia dokumentacji). Jeśli chodzi o program EQUAL, znaczne opóźnienia w płatnościach wynikały z procedury przetargowej oraz powodowały opóźnienia w kontraktowaniu.

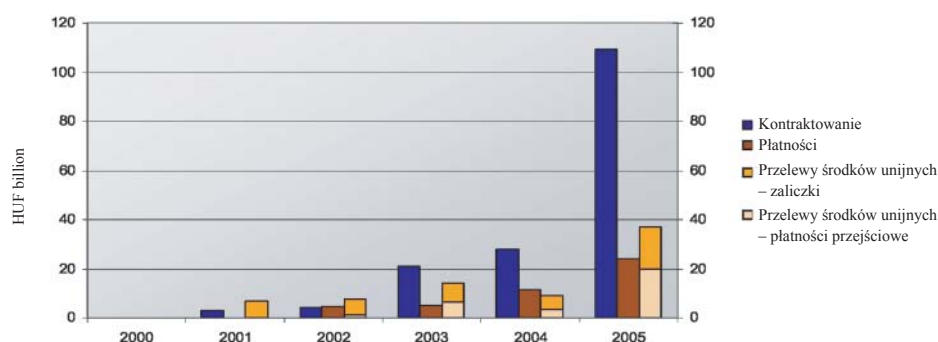
Fundusz Spójności

Celem Funduszu Spójności, który zapewnia wsparcie dla konwergencji najuboższych państw członkowskich Unii Europejskiej w czasie przygotowań do wstąpienia do Unii Monetarnej, ma na celu umocnienie spójności gospodarczej i społecznej oraz zmniejszenie różnic pomiędzy regionami przez wsparcie dwóch wybranych obszarów docelowych – transportu i ochrony środowiska.

W 2005 r. Komisja zatwierdziła cztery projekty, na które Węgry przeznaczyły wszystkie dostępne środki. Dzięki temu zlikwidowano zagrożenie utraty części środków pomocowych. W sumie w ramach Funduszu Spójności zapewniono wsparcie dla wdrożenia 24 projektów środowiskowych oraz 9 projektów transportowych. Rysunek 2 pokazuje płatności dokonane w latach 2000–2005.

Rysunek 2

Wykorzystanie ISPA/Funduszu Spójności 2000–2005



Działania podjęte i planowane na podstawie zawartości raportów z kontroli oraz ustaleń kontroli i zaleceń pokontrolnych, pozwalają stwierdzić, że w 2005 r. system zarządzania Funduszu Spójności funkcjonował zgodnie z celami wsparcia,

z niewielkimi uchybieniami natury administracyjnej i proceduralnej, jednakże nie wykryto żadnych istotnych błędów systemowych. Liczba umów podpisanych po ogłoszeniu przetargu zwiększyła się i pod koniec roku sięgnęła 52% całkowitych kosztów projektów. Wzrost ten po części wynikał z uproszczenia kilku regulacji prawnych, które miało miejsce w 2005 r. Chociaż odsetek ten wskazuje na pozytywne zmiany w porównaniu z rokiem poprzednim, jednocześnie pokazuje, że należy koniecznie przyspieszyć procedurę zapraszania do przetargów, prowadzenie procedury przetargowej oraz proces kontraktowania. Zmiany w rzeczywistym przeznaczeniu wydatków wpłynęły przede wszystkim na wzrost płatności zaliczkowych na podstawie podpisanych umów. Z drugiej strony, wysokość płatności obliczona na podstawie faktur częściowych obrazujących rzeczywiste wdrażanie projektów jest raczej niska.

Komisja miała zastrzeżenia co do kwalifikowalności kosztów, czyli do prawidłowości monitorowania tego obszaru na etapie płatności faktur. W zakresie zamówień publicznych zaobserwowano problem z dokładnym stosowaniem kryteriów wyboru. W projektach objętych kontrolą stwierdzono brak wystarczająco obiektywnych kryteriów oceny stabilności finansowej wnioskodawców. Obserwowane braki kadrowe w instytucji pośredniczącej i w Instytucji Wdrażającej oraz czasochłonne szkolenia ocenione zostały jako istotne czynniki ryzyka zagrażające terminowemu zakończeniu zadań związanych z przetargami.

Instrument Schengen

Celem Instrumentu Schengen, zaprojektowanego jako instrument przejściowy na podstawie artykułu 35 Traktatu akcesyjnego, jest zapewnienie beneficjentom wsparcia w finansowaniu wdrażania Układu z Schengen oraz kontroli granicznej na nowych granicach zewnętrznych Unii w okresie pomiędzy dniem przystąpienia do Wspólnoty a końcem 2006 r. W ramach programu indykatywnego przeznaczono 164,3 mln EUR (41,5 mld HUF⁵) na cele trzyletnie. Kwota płatności dokonanych w 2005 r. była niższa od planowanej, gdyż Komisja Europejska zatwierdziła program indykatywny dopiero w grudniu 2004 r., co wynikało z opóźnień w publikacji procedur wdrożeniowych związanych z ustawą o zamówieniach publicznych.

Kontrole systemowe i badania próby wykazały, że funkcjonowanie systemu Instrumentu Schengen rozpoczęło się z pewnymi trudnościami i opóźnieniami, że instytucje pośredniczące nie dysponowały doświadczeniem pożądanym do

⁵ Aby ułatwić porównanie kwot, wartości kwot podanych w EUR przedstawiono w HUF przyjmując średni kurs Narodowego Banku Węgier z 30.12. 2005 r. (252,73 HUF = 1 EUR).

rozwijania systemu instytucjonalnego, a umowy regulujące wdrażanie zawierały sprzeczności i były podpisywane z opóźnieniem.

Fundusze przedakcesyjne i instrumenty przejściowe

Od 1990 r. Węgry otrzymują od Unii Europejskiej bezzwrotne środki w postaci pomocy finansowej i pomocy technicznej.

Początkowo środki z programu **PHARE** (*Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies*) miały za zadanie ułatwić przejście do gospodarki rynkowej i wzmacnianie demokracji politycznej, a później ułatwiać przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej oraz współfinansować proces integracji (budowanie zdolności instytucjonalnej oraz projekty inwestycyjne). Po przystąpieniu do UE, system zarządzania PHARE (EDIS) został przeorganizowany, w wyniku czego węgierskie organy rządowe przejęły część funkcji pełnionych dotąd przez Komisję Europejską. Z drugiej strony, zamówienia w ramach programu PHARE są obecnie regulowane przez ustawę o zamówieniach publicznych, która zastąpiła obowiązujące uprzednio specjalne przepisy dotyczące tych kwestii.

Po przystąpieniu do Unii Europejskiej Węgry nie mogły się ubiegać o dalsze środki z PHARE, jednakże rozpoczęte już projekty mogą zostać zakończone, a dostępne już fundusze mogą być wykorzystane. Krajowy Program PHARE 2002 został zamknięty 31 maja 2005 r. Wykorzystano aż 96,3% całkowitej alokacji, a 3,4% nie mogło zostać wykorzystane z powodu cen, które były niższe niż planowane i ustalone podczas procedur związanych z zamówieniami publicznymi. W ciągu 2005 r. (do listopada) podpisane zostały ostatnie umowy w ramach Programu Krajowego 2003. Ostateczny termin płatności wyznaczono na 30 listopada 2006 r. Równoległe z zakończeniem programu PHARE rozpoczęły się kontrole badające zamknięcie pomocy dla wdrożonych projektów.

Główne cele programu **SAPARD** (Specjalny Program Akcesyjny na rzecz Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich) po przystąpieniu do Unii zostały przesunięte do Programu Operacyjnego Rozwój Rolnictwa i Obszarów Wiejskich w ramach funduszy strukturalnych. Kwota środków dostępnych w latach 2002–2006 wynosiła 65 340 mln HUF. Do grudnia 2005 r. wdrożono 2192 projekty, czyli 80% wszystkich ważnych umów. Aż 490 projektów było w trakcie realizacji, której zakończenie planowane jest na koniec 2006 r.

Unia Europejska opracowała nowe programy pomocowe dla państw przystępujących, mające na celu rozwiązanie problemów pojawiających się w okresie bezpośrednio następującym po akcesji. **Instrument przejściowy** można traktować jako kontynuację elementu programu PHARE przeznaczonego do budowania zdolności instytucjonalnej w zakresie celów, procedur oraz systemu instytucjonalnego.

Fundusze rolne

W 2005 r. ustanowiono wspólną politykę rolną przez EAGGF (Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej). Sekcja Gwarancji tego funduszu, jako część funduszy strukturalnych, finansuje Program Operacyjny Rozwój Rolnictwa i Obszarów Wiejskich. W ramach Sekcji Gwarancji utworzono następujące działania normatywne:

- dotacje bezpośrednie;
- dotacje dla rynku rolnego (działania interwencyjne, rynek wewnętrzny, rynek zewnętrzny);
- dotacje na rozwój obszarów wiejskich (na podstawie programów) – Narodowy Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich.

W 2005 r. Agencja Rozwoju Rolnego odpowiadała za wydatkowanie 127,5 mld HUF w ramach wsparcia normatywnego, około 11,8 mld HUF w ramach finansowania działań Narodowego Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich (łącznie z uzupełnieniami do dopłat bezpośrednich z 2004 r.), 58 mln EUR (14,7 mld HUF) w ramach dotacji programu SAPARD oraz 36,7 mln EUR (9,2 mld HUF) wsparcia w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Rolnictwa i Obszarów Wiejskich.

Dotacje w całości lub częściowo finansowane z Sekcji Gwarancji EAGGF oraz inne działania są zarządzane przez system IIER IT, jednakże w wyniku opóźnień w rozwoju modułu księgowego system nie zawsze jest w stanie dostarczać informacji finansowych ani zapewnić, że dane są za każdym razem aktualne i wiarygodne.

Właściwa Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej oraz Europejski Trybunał Obrachunkowy monitorowały wykorzystanie funduszy rolnych przez państwa przystępujące. Podczas kontroli szczególną wagę przywiązywano do systemu płatności oraz do systemów informatycznych wspomagających rozliczanie rachunków.

Podczas kontroli Systemu Jednolitej Płatności Obszarowej (SAPS) oraz Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli (IACS), Europejski Trybunał Obrachunkowy przedstawił zalecenia dotyczące dalszego rozwoju Systemu Identyfikacji Działek Rolnych oraz dotyczące usunięcia mankamentów zidentyfikowanych w zakresie zarządzania wnioskami o środki unijne.

Kontrole przeprowadzone przez Dyrekcję Generalną ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich Komisji Europejskiej oraz Europejski Trybunał Obrachunkowy wskazywały na wysiłki władz węgierskich czynione od momentu przystąpienia do Unii i na wyniki osiągnięte w zakresie rozwoju systemów informatycznych oraz podkreśliły potrzebę usunięcia zidentyfikowanych mankamentów.

Kontrola wykonania budżetu państwa wykazała, że płatności zaliczkowe na zakupy interwencyjne, które są pewnego rodzaju dotacją rolną, stanowią dodatkowe obciążenie dla finansów publicznych, rosnące z roku na rok. W 2005 r. na zakupy

te oraz na koszty związane ze sprzedażą wydano aż 142 215,4 mln HUF, podczas gdy zaledwie 11 275,2 mln HUF uzyskano jako przychód ze sprzedaży produktów zbożowych. Nie wiadomo, kiedy pozostała kwota 117 316,9 mln HUF zostanie zrekompensowana. Kwota ta zwiększyła wysokość środków wydatkowanych z finansów publicznych oraz deficyt finansów publicznych w związku z odsetkami.

Prezentacja Podsumowania

Podsumowanie raportów z kontroli zarządzania finansowego i kontroli środków unijnych na Węgrzech w 2005 r. zostało przedstawione przez prezesa Państwowej Izby Obrachunkowej wszystkim członkom parlamentu, marszałkowi, osobom zajmującym wysokie stanowiska państwowe oraz węgierskim eurodeputowanym. Angielska wersja dokumentu została przesłana prezesom najwyższych organów kontroli państw członkowskich Unii Europejskiej, komisarzom i dyrektorom generalnym Komisji Europejskiej oraz członkom Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Prezes Państwowej Izby Obrachunkowej Węgier przedstawił opinii publicznej wyniki kontroli zawarte w *Podsumowaniu* podczas konferencji prasowej. Ponadto, *Podsumowanie* jest udostępnione na stronie internetowej Państwowej Izby Obrachunkowej Węgier (www.asz.hu).

Wnioski

Kontrole przeprowadzone w 2005 r. wykazały, że system instytucjonalny konieczny do otrzymywania i wykorzystywania środków unijnych, wymagający uczestnictwa wielu partnerów, został ustanowiony zgodnie z wymogami unijnymi oraz węgierskimi krajowymi rozwiązaniami prawnymi.

Wydajność funkcjonowania instytucjonalnego systemu wsparcia została w znacznym stopniu zmniejszona z powodu niedostatecznej zdolności instytucjonalnej organizacji, wysokiego poziomu fluktuacji kadr oraz czasochłonnego procesu przeszkolenia, co negatywnie wpłynęło na dotrzymanie terminów wypełnienia zadań związanych z przetargami. Środowisko prawne gwarantujące skuteczne wydatkowanie środków unijnych zostało zapewnione, aczkolwiek w kilku przypadkach nastąpiły tutaj pewne istotne opóźnienia. Jednakże zmienność środowiska prawnego stanowiła poważne ryzyko przez nakładanie dodatkowych obowiązków na system instytucjonalny, co powodowało opóźnienia.

System kontroli opracowany przed 2005 r. zapewnił odpowiednie podstawy do prawidłowego i wydajnego wykorzystania środków wspólnotowych oraz do najlepszego możliwego wykorzystania tych środków przez Węgry. Jednakże

dalszy rozwój systemu kontroli wymaga ograniczenia elementów nakładających się na siebie oraz prowadzenia kontroli na podstawie standardowych wymogów zawodowych, w celu osiągnięcia pełnej integralności systemu.

Aby zapewnić przejrzyste wykorzystanie środków unijnych, w 2005 r. zaczęto stopniowo wprowadzać specjalny system informatyczny (Jednolity System Monitorowania Informacji – EMIR) przeznaczony do zarządzania i monitorowania wniosków przetargowych oraz rozliczania rachunków z Unią Europejską. Kontrole wykazały, że pomimo znaczących postępów jakie osiągnięto w ciągu tego roku, system tylko w niewielkim stopniu spełniał wymogi. Kontrole pokazały, że konieczne jest dalsze dopracowanie systemu oraz poszerzenie umiejętności jego użytkowników.

Jeśli chodzi o prawidłowe wykorzystanie środków unijnych, kontrole nie wykryły żadnych poważnych mankamentów. Jednakże zaobserwowano występowanie błędów systemowych, które spowalniały przetargi, ewaluację oraz płatności. System zarządzania funkcjonował zgodnie z celami dotacji bez większych błędów.

Na podstawie wyników kontroli przeprowadzonych w 2005 r. można sformułować następujące **wnioski i zalecenia** dotyczące bardziej prawidłowego i wydajnego wykorzystania środków unijnych:

– Często zmieniające się przepisy utrudniają pracę zarówno podmiotom składającym zaproszenia do przetargu oraz podmiotom składającym oferty, a dostosowywanie się do ciągłych zmian generuje dodatkowe koszty. Nie należy kwestionować sensu tych zmian, gdyż ich celem jest stworzenie prostszych i szybszych procedur, jednakże przewidywalne i stałe środowisko prawne jest warunkiem niezbędnym do bardziej wydajnej pracy.

– Systemy rejestracji i monitoringu muszą być dalej rozwijane w celu zapewnienia szybkiego i wiarygodnego przepływu i kontroli danych w całościowym spektrum ich funkcjonowania. W razie konieczności należy, przez odpowiednie szkolenia, zapewnić wsparcie wysoko wykwalifikowanych ekspertów zarówno w Krajowym Biurze Rozwoju, jak i w innych organizacjach zaangażowanych w wykorzystanie środków unijnych.

– Istotnym warunkiem pełnego, szybszego oraz bardziej wydajnego wykorzystania środków unijnych jest skrócenie okresu pomiędzy dniem przedłożenia oferty przetargowej oraz kontraktowaniem, aby był on zgodny z poziomem określonym w regulacjach krajowych. Okres ten jest krótszy w porównaniu z rokiem ubiegłym, jednakże, pomimo wszystkich dotychczasowych wysiłków, proces zarządzania ofertami przetargowymi (okres pomiędzy złożeniem wniosku a kontraktowaniem) w przypadku programów finansowanych z funduszy strukturalnych wynosił średnio około dziewięciu miesięcy.

– System kontroli wykorzystania środków unijnych⁶ zawiera sporadyczne i nakładające się na siebie kontrole jednoczesne. Z jednej strony wskazuje to na problemy w zakresie współpracy, a z drugiej wynika z jednoczesnego stosowania obowiązujących standardów międzynarodowych (COSO, IIA, ISA, INTOSAI⁷), gdyż podczas przeprowadzania różnego rodzaju kontroli stosowane są różne zestawy wymogów zawodowych. Zjawisko to przede wszystkim rodzi problemy w zakresie kontroli zewnętrznej i audytu wewnętrznego. Rozwiązaniem mogłoby być opracowanie zasad kontroli opartych na standardowych wymogach zawodowych, np. na Standardach Kontroli INTOSAI.

Mając na uwadze powyższe obserwacje, Państwowa Izba Obrachunkowa Węgier stale sugeruje, aby za podstawy do kontroli sektora publicznego służyły Standardy Kontroli INTOSAI oraz Wytyczne INTOSAI Stosowania Standardów Kontroli Wewnętrznej (Unia Europejska przyjęła Europejskie Wytyczne Stosowania Standardów Kontroli INTOSAI w 1998 r.).

⁶ Kontrole przeprowadzane przez Komisję Europejską, kontrole systemowe, badanie próby, funkcje audytu wewnętrznego w zakresie wsparcia systemu instytucjonalnego, badania przeprowadzone przez instytucję/agencję płatniczą, kontrole przeprowadzane przez Europejski Trybunał Obrachunkowy oraz krajowe organy kontroli państw członkowskich, a także ewaluacje przeprowadzane na podstawie umów.

⁷ COSO – standardy kontroli wewnętrznej, IIA – standardy audytu wewnętrznego, ISA – standardy rachunkowości, INTOSAI – standardy kontroli zewnętrznej i wewnętrznej.

Francesco Staderini
Prezes Trybunału Obrachunkowego Włoch

**TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY WŁOCH
I WSPÓŁPRACA
Z EUROPEJSKIM TRYBUNAŁEM OBRACHUNKOWYM**

Wstęp

Traktat brukselski¹, podczas jego ustanowienia, nadał Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu (ETO) uprawnienia do kontrolowania zarządzania finansami wspólnotowymi, jednocześnie nałożył na ETO obowiązek nawiązywania współpracy z krajowymi NOK dziewięciu państw, które były wówczas członkami Wspólnoty Europejskiej.

Chociaż współpraca ta została formalnie narzucona przez ETO, NOK mają całkowitą swobodę decydowania o tym, czy podejmować współpracę w zakresie działalności kontrolnej, czy też nie. To odwołanie do pełnej autonomii NOK odnośnie do procesów decyzyjnych, choć nie zostało jednoznacznie wyrażone w Traktacie, wynika z szacunku dla różnych instytucjonalnych, prawnych, organizacyjnych i funkcjonalnych warunków i potrzeb poszczególnych organów kontroli.

Jednocześnie pokazuje to, że współpraca narzucona przez Traktat była jedynie pustym sloganem, pozbawionym treści.

Ale jak te instytucje miały współpracować? Za pomocą jakich struktur, przy użyciu jakich procedur i środków, jakie miały być wymogi i ograniczenia tej współpracy, jakie miały być jej cele, oprócz bardzo ogólnego zadania oceny właściwego

¹ Traktat z 22.07.1975 r. ETO został oficjalnie powołany 25.10.1977 r.

gospodarowania wspólnotowymi środkami finansowymi, które, według Traktatu, miało być zapewnione dzięki działalności kontrolnej Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

Oczywista niemożność (dodatkowo podszyta sceptycyzmem) natychmiastowego, logicznego i skutecznego udzielenia odpowiedzi na stawiane pytania, a przez to niemożność określenia teoretycznej i praktycznej istoty tej współpracy, od początku miała znaczący wpływ na rozpoczęcie i kontynuowanie dyskusji pomiędzy NOK i Europejskim Trybunałem Obrachunkowym poświęconej w szczególności określeniu tej istoty.

Ciągle podkreślanie autonomii NOK, często jako warunku koniecznego, w rzeczywistości utrudniało poszukiwania praktycznych rozwiązań operacyjnych w duchu wzajemnego zaufania, na które Traktat amsterdamski próbuje nakierować uwagę NOK i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w celu lepszej ochrony interesów finansowych Wspólnoty.

Ponadto dyskusja ta musiała również uwzględniać zastoje, rozważania, dostosowania, nowe propozycje i zmieniające się polityki wynikające z kolejnych rozszerzeń Unii i związane z tym pojawianie się nowych NOK wśród stron współpracy z ETO.

Ten 30-letni okres mozolnej i żmudnej współpracy pomiędzy NOK i Europejskim Trybunałem Obrachunkowym zaowocował wypróbowaniem własnych procedur operacyjnych (od zapewnienia wsparcia administracyjnego i/lub pomocy technicznej do przeprowadzania kontroli koordynowanych i kontroli wspólnych), określeniem celów (zabezpieczanie interesów finansowych Wspólnoty), określeniem obszarów autonomii NOK i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, zwróceniem na tę współpracę uwagi instytucji europejskich (Parlamentu, Rady i Komisji). Dopelnieniem tego była nieustająca debata na temat tzw. kontroli jednorazowej oraz przyszłego zaangażowania Komisji w zabezpieczanie interesów finansowych Wspólnoty, co zostało zaprezentowane w dokumentach takich, jak „Mapa drogowa” (*Road Map*) i „Plan działania” (*Action Plan*).

Jednak największym osiągnięciem, najważniejszym rezultatem jaki wynikł z tej 30-letniej debaty na temat współpracy jest to, że kwestia kontroli zarządzania środkami wspólnotowymi oraz pokrewnymi środkami krajowymi wysunęła się na pierwszy plan dyskusji na poziomie poszczególnych państw członkowskich. W wielu państwach członkowskich NOK otrzymały uprawnienia do kontrolowania środków wspólnotowych. Ponadto większość NOK włączyła zarządzanie środkami wspólnotowymi do planowania swoich kontroli z powodu wzrastającego znaczenia tego elementu i jego istotnego wpływu politycznego i gospodarczego, nawet wtedy, gdy środki te są stosunkowo niewielkie w stosunku do łącznej sumy wydatkowanych środków publicznych.

Doświadczenia Trybunału Obrachunkowego Włoch

Trybunał Obrachunkowy Włoch zawsze uważał współpracę z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym za niezwykle istotny wkład w bardziej skuteczną kontrolę nad wydatkowaniem środków wspólnotowych w kraju.

W pierwszym okresie, pomiędzy początkiem lat 70. a początkiem lat 80., współpraca ta przybrała formę cyklicznych spotkań dwustronnych, które umożliwiły określenie wszystkich organów administracji i urzędów zaangażowanych w kontrolę wewnętrzną i zewnętrzną w zakresie wydatków wspólnotowych oraz ich szczegółowych uprawnień.

Ten wyjątkowo istotny etap zapowiedział drugi okres, kiedy to ETO uznał za właściwe ustanowienie stałego kanału współpracy z włoskim NOK; współpraca ta, początkowo ograniczona do organizacji kontroli na miejscu (dostęp do dokumentacji, gromadzenie legislacji krajowych, spotkania promocyjne), szybko rozszerzyła się obejmując uczestnictwo przedstawicieli włoskiego Trybunału Obrachunkowego w kontrolach ETO.

Tego rodzaju uczestnictwo leży nie tylko w interesie Wspólnoty, ale również w interesie państwa, ponieważ to rząd włoski zapewnia, opierając się na zasadzie subsydiarności, prawidłowość przyznawania środków wspólnotowych.

Współpraca ta objęła również zadania związane z monitorowaniem i koordynowaniem odpowiedzi instytucji krajowych na uwagi z kontroli wspólnotowych.

W 1981 r. ETO przedłożył Trybunałowi Obrachunkowemu Włoch prośbę o pogłębienie współpracy w celu zdobycia dostępu do faktów i dokumentów znajdujących się w posiadaniu właściwych władz krajowych, przydatnych w ocenie osiągniętych rezultatów i skuteczności działań wspólnotowych oraz ustaleniu poziomu wydajności istniejących struktur administracyjnych i procedur.

W rzeczywistości była to prośba o współpracę w celu kontrolowania gospodarności, za co odpowiedzialny jest Europejski Trybunał Obrachunkowy w świetle przepisów traktatu, który go ustanowił. I to w tym kontekście należy postrzegać pracę Trybunału Obrachunkowego związaną ze stworzeniem stałego powiązania z właściwymi biurami różnych ministerstw, po to, aby uczynić współpracę pożądaną przez ETO w pełni sprawną.

Zatem od początku lat 80. zainteresowanie Trybunału Obrachunkowego kwestią zarządzania środkami wspólnotowymi przejawiało się w trzech obszarach działalności: zapewnienie wsparcia podczas kontroli i badań przeprowadzanych na miejscu, udzielanie odpowiedzi na zapytania Europejskiego Trybunału Obrachunkowego oraz zdobywanie informacji wykorzystywanych do budowania ogólnego obrazu stanu wdrażania działań wspólnotowych w celu oceny skuteczności ich wyników.

Cała działalność Trybunału Obrachunkowego w ciągu tych lat została zaprezentowana w czterech sprawozdaniach opracowanych przez Biuro Spraw Międzynarodowych i Wspólnotowych.

Pierwsze sprawozdanie Trybunału zostało wydane w 1980 r. i dotyczyło funkcjonowania Europejskiego Funduszu Społecznego we Włoszech; w 1982 r. opublikowane zostało drugie sprawozdanie na temat współpracy z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym, a dwa sprawozdania: z 1983 r. i 1984 r. dotyczyły środków wspólnotowych w ramach tej współpracy.

Sprawozdania na temat zarządzania środkami wspólnotowymi zostały przedłożone ETO, a prezes ETO Pierre Lelong, w notatce z października 1984 r. napisał, że członkowie ETO z wielkim zainteresowaniem przyjęli informacje zawarte w sprawozdaniu za rok finansowy 1983 i określili je jako „przykład, z którego powinna korzystać większość innych państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej”.

Obecna dyskusja na temat tego, czy NOK poszczególnych państw członkowskich powinny kontrolować i dokonywać oceny zarządzania środkami wspólnotowymi oraz opracowywać projekty raportów krajowych na ten temat nie jest niczym nowym. Odwołuje się ona do działalności w ramach współpracy oraz inicjatywy związanej z publikacją raportu, której pomysł pochodzi od Trybunału Obrachunkowego Włoch.

Po tym pierwszym „pionierskim” etapie, w drugiej połowie lat 80. Zjednoczone Izby Trybunału zdecydowały, że byłoby wskazane, między innymi ze względu na dużą kwotę środków wspólnotowych, prezentowanie wyników badań i kontroli Trybunału w specjalnym rozdziale sprawozdania ogólnego na temat rachunków rządowych, które jest zatwierdzane, a następnie przedkładane Parlamentowi do 30 czerwca każdego roku.

Pod koniec lat 80. współpraca pomiędzy ETO i Trybunałem Obrachunkowym Włoch została sformalizowana w formie umowy dwustronnej – znów pierwszej tego typu – zakładającej prowadzenie kontroli wspólnych i koordynowanych jako środka służącego tej współpracy.

W latach 1991–1993 ETO i Trybunał Obrachunkowy Włoch przeprowadziły dwie kontrole koordynowane w zakresie dotacji dla budowy trawlerów i ulepszenia akwakultury.

Na poziomie krajowym współpraca i sprawozdawczość Trybunału Obrachunkowego Włoch, oparta na wprowadzaniu w życie postanowień Traktatu, została również odzwierciedlona w prawie krajowym (ustawa nr 20 z 1994 r.), które wyraźnie wskazuje kontrolę środków wspólnotowych jako jedno z głównych zadań Trybunału.

W tym celu w 1997 r. utworzona została Izba Kontroli Spraw Wspólnotowych i Międzynarodowych, która od 1999 r. przedkłada Parlamentowi roczne sprawozdania na temat zarządzania środkami wspólnotowymi we Włoszech wraz z raportami szczegółowymi, a jednym z jej głównych zadań jest współpraca z ETO na podstawie artykułu 248 Traktatu.

Izba Kontroli Spraw Wspólnotowych i Międzynarodowych

Izba działa na zasadzie „zespołu kontrolerów”, jej prezes odpowiada za koordynację działalności kontrolnej, a członkowie mają za zadanie opracowywanie projektów rozdziałów rocznego sprawozdania z kontroli, zgodnie z ustalonym podziałem według tematów.

Obecnie Izba składa się z sześciu członków: prezesa, który opracowuje projekt przedmowy będącej krótkim podsumowaniem najważniejszych ustaleń i zaleceń, oraz pięciu pozostałych członków, którzy zajmują się następującymi tematami: a) stosunki finansowe Włochy – UE; b) polityka spójności – cel pierwszy; c) polityka spójności – cel drugi i trzeci; d) wspólna polityka rolna; e) ochrona interesów finansowych Wspólnoty.

Co roku, stosownie do ogólnego planu Trybunału, Izba zatwierdza swój własny plan kontroli oraz główne wytyczne, jakie mają być stosowane podczas przeprowadzanych działań kontrolnych planowanych na rok następny, a także podczas opracowywania projektów poszczególnych rozdziałów sprawozdania.

Projekty te są następnie przedstawiane przez właściwego członka do oceny przez Izbę oraz do zatwierdzenia przez pozostałych członków.

Jednocześnie projekty te są uzgadniane z pozostałymi członkami w celu uniknięcia błędów i rozbieżności oraz poprawienia błędów, które się pojawiły, zwłaszcza dotyczących danych i ocen.

Izba korzysta ze wsparcia i pomocy ośmiu kontrolerów i czterech asystentów, których prace są koordynowane przez dyrektora.

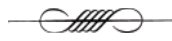
Dane i informacje niezbędne do określenia każdego z rozdziałów sprawozdania pochodzą z różnych źródeł, przede wszystkim regulacji unijnych i krajowych, ustaw, dekretów i okólników, a także, jak zazwyczaj, od organów kierujących zarządzaniem i kontrolą środków wspólnotowych oraz związanych z nimi programów lub projektów, takich jak, na przykład, krajowe organy koordynujące, agencje płatnicze, organy certyfikujące.

Innym źródłem informacji są opracowania Europejskiego Trybunału Obrachunkowego: sprawozdania roczne, sprawozdania szczegółowe, pisma sektorowe. Ponadto uczestniczenie w kontrolach ETO na terenie Włoch stanowi dobrą okazję do zdobycia informacji lub danych w określonej sprawie. I wreszcie dobrym

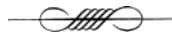
źródłem informacji są dokumenty opracowywane przez Komisję: zaczynając od budżetu rocznego, a kończąc na licznych sprawozdaniach przygotowywanych w ciągu roku.

Podczas prac kontrolnych w zakresie UE Izba zazwyczaj kieruje się standardami kontroli INTOSAI, a dla swojego sprawozdania rocznego opracowała, na podstawie doświadczeń nabytych przez lata, specjalną formułę.





WOJCIECHA BOGUMIŁA JASTRZĘBOWSKIEGO
KONSTYTUCJA DLA EUROPY



Prof. dr hab. Edward A. Mierzwa
Instytut Historii Akademii Świętokrzyskiej
w Piotrkowie Trybunalskim

WOJCIECHA BOGUMIŁA JASTRZĘBOWSKIEGO
– KONSTITUCJA DLA EUROPY

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej zwiększyło zainteresowanie moich rodaków problemem historii unifikacji wewnątrz europejskiej, w której my, Polacy, także próbowaliśmy w przeszłości na swój sposób partycypować. Niniejsze opracowanie nie jest wyrazem polskiej megalomanii czy domagania się uznania praw współautorstwa patentu na zjednoczoną Europę. Pragnę tu jedynie wykazać, iż ta najbardziej dalekowzroczna idea – stworzenia warunków do egzystencji różnych społeczeństw, narodów, kultur i religii we wspólnym „europejskim domu” – nie była obca także naszym przodkom. Bardziej lub mniej znane są próby unifikacyjne cesarzy Ottona I i Ottona III, papieża Innocentego III czy czeskiego monarchy Jerzego z Podiebradu, ale o polskich poczynaniach na tym polu wie nieliczne grono specjalistów, a te polskie przedsięwzięcia w przeszłości nie były wcale takie błahę, co postaram się w skrócie zaprezentować.

W dziejach Polski idea współdziałania w stworzeniu królestwa powszechnego, w opozycji najpierw do Rzeszy Niemieckiej, potem do muzułmańskiej Turcji, w sojuszu z papieżem i innymi państwami europejskimi pojawiała się dość często. W średniowieczu po próbach pokojowego ułożenia spraw polsko-niemieckich przez króla Bolesława Chrobrego (ok. 967–1025), między innymi podczas wielkiego zjazdu z cesarzem Ottonem III w Gnieźnie w 1000 r., Polska zatrzymała ekspansję Cesarstwa Rzymskiego Narodu Niemieckiego na Wschód. Oznaczało to, że sama przejęła częściowo zadanie organizowania Europy Wschodniej,

którego najważniejszym efektem była unia Korony Polskiej i Litwy, a następnie obronna rola przedmurza chrześcijańskiego w zmaganiach z Turcją, którą zaznaczyła śmierć młodego polsko-węgierskiego króla Władysława III Jagiellończyka pod Warną w 1444 r., samotne zabiegi Stefana Batorego księcia Siedmiogrodu i króla Polski (1576–1586) wokół niedoszłej ligi antytureckiej i kulminacyjny moment – patetyczna, zwycięska odsiecz Wiednia w 1683 r. polskiego monarchy Jana III Sobieskiego. Wymienione poczynania tyleż potwierdzają pretensje Polski do uznania jej roli w historycznym projektowaniu europejskiej wspólnoty, co wskazują na jej osamotnienie w tamtym czasie w tym dziele. Trudno jednak nie zgodzić się z tym, iż są to przykłady zaangażowania Polski w ideę, która przybrała dziś nawet wymiar więcej niż europejski (NATO), lecz której Polska pozostała wierna, chociażby z racji położenia.

Najwcześniejszy związek międzypaństwowy, zapowiadający połączenie dwu państw w jeden organizm zawarli Polacy i Litwini w 1385 r. Wówczas to Wielki Książę Litwy Władysław Jagiełło (lit. Jogajło) zobowiązał się, że po objęciu polskiego tronu przyłączy Litwę do Polski i utworzy jedno wspólne państwo Litwinów i Polaków we wschodniej Europie, które będzie miało wystarczający potencjał, by przeciwstawić się agresywnym podbojom Zakonu Krzyżackiego, atakującego zajadle obydwie państwa. 14 sierpnia 1385 r. w dokumencie wystawionym w litewskim mieście Krewa Władysław Jagiełło oświadczał:

„My Jagiełło, z mocy boskiej wielki książę litewski, Rusi pan i dziedzic przyrodzony, oznajmujemy wszystkim, komu należy, a którzy niniejsze pismo widzieć będą... [że] wielki książę Jagiełło obiecuje i zaręcza własnym kosztem i staraniem przywrócić królestwu polskiemu wszystkie kraje, przez kogokolwiek oderwane od niego i zabrane. Tenże wielki książę Jagiełło obiecuje wrócić pierwotną wolność wszystkim chrześcijanom, zwłaszcza ludziom obojej płci, z ziemi polskiej, obyczajem wojennym zabranym i przesiedlonym, a to tak, że każdy lub każda będzie się mógł udać tam, gdzie będzie chciał. Nareszcie tenże wielki książę Jagiełło obiecuje ziemie swoje litewskie i ruskie na wieczne czasy do korony królestwa polskiego przyłączyć”.

Władysław Jagiełło, późniejszy król polski, uczynił w 1385 r. we Wschodniej Europie to, co w 1950 r. Robert Schuman, oczywiście w innych warunkach i innej formie, przedstawił jako plan zjednoczenia Europy. Jagiełło wraz z litewskimi i polskimi możnymi, którzy byli także nieprzeciętnymi politykami, chociaż sami o tym nie wiedzieli, doprowadził do dobrowolnej, pierwszej w Europie, unii międzypaństwowej organizującej ogromne obszary Europy środkowowschodniej, od Bałtyku po dolny Dniepr, od granic Śląska po granice Wielkiego Księstwa Moskiewskiego, o powierzchni ponad 1200 tys. km². Akt ów, po licznych zmianach i uzupełnieniach unijnych: wileńsko-radomskim w 1401 r., horodelskim w 1413 r.,

grodzieńskim w 1432 r., mielnickim w 1501 r. i lubelskim w 1569 r., stopił w jeden organizm państwowy dwa różne kraje, trzy różne narody. Pomijając różnorakie związki i przymierza zawierane w świecie starożytnym, jak Związek Peloponeski czy Symmachia Delijska, należy podkreślić, iż akt krewski, a potem akt unii lubelskiej nie miały pierwowzoru w nowożytnej Europie. Aż do 1385 r. Europa nie znała podobnego związku międzypaństwowego, który łączyłby dwa państwa tego rodzaju unią, nie tylko personalną, bo przypomnę, że akt krewski wniósł zasadnicze zmiany do dziejów i kultury Litwy dzięki przyjęciu przez Litwinów powszechnego i dobrowolnego chrześcijaństwa, bez względu na to, co byśmy o owej powszechności i dobrowolności nie sądzili. W dziejach nowożytnej Europy nie było wcześniejszej inicjatywy, która zrodziłaby się w podobnych okolicznościach, miałaby tak poważne konsekwencje i przetrwałaby 410 lat, czyli od 1385 do 1795 r.

Unia polsko-litewska pozostała unią personalną aż do 1569 r., kiedy to na wspólnym sejmie w Lublinie ostatni z Jagiellonów na polskim tronie Zygmunt II August połączył dwa państwa w jeden organizm, zwany odtąd Rzeczpospolitą Obojga Narodów. Rzeczpospolita Polaków i Litwinów przetrwała bez większych wewnętrznych napięć i niesnasek aż do jej rozbiorów, których w latach 1772–1795 dokonały trzy państwa ościenne: Austria, Prusy i Rosja w 1795 r.

Nie mam najmniejszej wątpliwości, że akty unijne polsko-litewskie były studiowane przez angielski parlament i Privy Council w ostatnich miesiącach poprzedzających śmierć Elżbiety I Tudor (24 marca 1603 r.) i anglo-szkocką unią koron z 1603 r. Skąd ta pewność? Ano stąd, że dokumenty potwierdzające ten fakt miałem w rękach podczas kilkukrotnych, wielomiesięcznych kwerend w Public Record Office w Londynie.

Penetrując serię *Calendar of State Papers. Domestic*¹ i protokoły z posiedzeń angielskiej Privy Council znalazłem zapisy o tym, że teksty unii polsko-litewskich z lat 1385, 1411, 1569 były kilkakrotnie przedmiotem studiów i debat parlamentu angielskiego i Tajnej Rady w ostatnich latach panowania Elżbiety I Tudor². Jak wynika z parlamentarnych *Proceedings*, parlament elżbietański pięciokrotnie studiował teksty unii polsko-litewskich, a Privy Council zajmowała się nimi na czterech kolejnych posiedzeniach, rozważając projekt połączenia unią personalną dwu niezależnych państw Anglii i Szkocji. Ten fakt upoważnia mnie do postawienia tezy, że teksty unijne polsko-litewskie odegrały jakąś rolę w ukształtowaniu

¹ Ekscerpty tych dokumentów zostały wydane w *Calendar of State Papers. Domestic, 1603–1610*, London 1857, s. 46, 90 i nn.

² PRO, *CSP. Domestic, 1601–1603* i *CSP. Domestic 1603–1610*. Ich regesty zostały wydane przez M.A. Everett: *CSP.Dom. 1602–1603*, London 1870 (passim), a *CSP. Domestic 1603–1606*, London 1857 (s.46, 90); *Acts of Privy Council, 1602–1603*, London 1864. Łącznie w *CSP.Dom.* znajduje się pięć zapisów o tekstach unijnych polsko-litewskich, a w *APC* – cztery.

tw. unii koron z 1603 r., a z całą pewnością ponad sto lat późniejszej (1707 r.) angielsko-szkockiej unii realnej. Problem do niedawna zupełnie nieznan historykom polskim, ani brytyjskim³.

Tak zwana unia koron 1603 r. z formalnego punktu widzenia nie była potwierdzona żadnym pisemnym dokumentem, podobnie jak polsko-litewska unia krewska została przez monarchę proklamowana i podobnie jak unia krewska była klasyczną unią personalną, którą łączyła jedynie osoba monarchy – Jakuba I/VI. Wbrew zapowiedziom Jakuba, który chciał czegoś więcej niż „unii koron”, mówiąc o perfect union, we wszystkich innych sprawach obydwie kraje pozostawały w pełni niezależne i w pełni autonomiczne.

Zatem przyjmując za punkt wyjścia fakt, że założenia „unii koron” z 1603 r. były niemal tożsame z unormowaniami unijnymi polsko-litewskimi z 1385 r., z ich późniejszymi uzupełnieniami, można przyjąć za pewnik, że model polsko-litewski był wzorcem dla Anglików i Szkotów w 1603 r.

Drugą inicjatywą unifikującą dwa organizmy państwowe związkiem personalnym w osobie wspólnego monarchy, tym razem Szwecję z Rzeczpospolitą, było objęcie przez króla polskiego Zygmunta III (książę szwedzki Waza, spokrewniony z Jagiellonami, wybrany został na króla Rzeczypospolitej w 1587 r.) ojcowskiego tronu szwedzkiego w 1592 r. Ten związek nie miał widoków na przyszłość z wielu powodów: politycznej mizerności Zygmunta III, którą mimo wszystko stawiam na pierwszym miejscu; różnic gospodarczych, kulturowych i religijnych, przy czym te ostatnie w XVII w. zaczęły nabierać w Polsce coraz większego, nie zawsze pozytywnego znaczenia, by w II połowie tegoż stulecia przemienić Polskę z kraju tolerancji w kraj kołtuńskiego, krótkowzrocznego zacierzawienia religijnego, z którym do niedawna walczył nasz papież Jan Paweł II proponując innym wyznaniom, nie tylko chrześcijańskim, ekumenizm i życie w pokojowej wspólnocie różnych religii. Związek polsko-szwedzki rozpadł się po kilku latach, kiedy protestanci Szwedzi zdetronizowali katolickiego bigota, a szwedzki tron przekazali Karolowi Sudermańskiemu, ojcu późniejszego wielkiego żołnierza, zwanego Lwem Północy i króla Szwecji Gustawa II Adolfa. Zapoczątkowało to wieloletnią waśń polsko-szwedzką o „*Dominium Maris Baltici*” i o koronę szwedzką, do której pretensje rościł sobie nie tylko zdetronizowany Zygmunt III, ale także dwaj jego synowie zasiadający na polskim tronie: Władysław IV (1632–1648) i Jan II Kazimierz (1648–1668). Konflikt ten ostatecznie został zakoń-

³ W 1994 r. zaproponowałem zajęcie się owym problemem w pracy magisterskiej B. Krysztopie-Czupryńskiej, pracującej obecnie w Instytucie Historii Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. Efektem była niezwykle interesująca rozprawa *Unia polsko-litewska z 1569 r. i angielsko-szkocka z 1707 r. Studium porównawcze*, „Zeszyty Naukowe WSP w Olsztynie. Prace Historyczne”, z. I/1997, s. 7-20.

czony dopiero po wielkiej Wojnie Północnej w 1721 r., w którą Rzeczpospolita została wplątana przez króla Saksonii i Polski Augusta II Wettina. Od tego czasu nie mamy ze Szwedami zatargów, no może z wyjątkiem bałtyckich szprotek (polscy rybacy mieli pretensje, że Szwedzi łowią ryby na polskich wodach terytorialnych).

W tym miejscu wspomnę o jeszcze jednej inicjatywie, niestety niezrealizowanej i dzisiaj w dobie jednoczącej się Europy zapomnianej – mam na uwadze projekt federacji Litwy, Moskwy i Polski autorstwa wielkiego polskiego hetmana, Stanisława Żółkiewskiego (1547–1620).

Żółkiewski w pamiętniku pt. *Początek i progres wojny moskiewskiej* (opublikowany w 1833 r.) opisując swój sukces w bitwie pod Kłuszynem w 1610 r., gdzie pokonał przeważające siły rosyjskie, odsłonił wiele czynników warunkujących politykę moskiewską Zygmunta III Wazy. Hetman, niechętny awanturze moskiewskiej, ale wbrew swej woli wciągnięty w jej wir, wytyczył własny program polityczny, różny od królewskiego i dworskiej kamaryli magnackich rodów Potockich, Mniszców i innych zainteresowanych ekspansją Rzeczypospolitej na wschód. Hetman był przeciwny polityce ekspansji, a *modus vivendi* z Moskwą upatrywał w unii dynastycznej ze wschodnim sąsiadem i złączeniu Moskwy na zasadzie federacji z państwem polsko-litewskim w jeden wielki organizm państwowy w Europie Wschodniej. Żółkiewski znalazł wśród rosyjskiego bojarstwa wielu zwolenników dla swej koncepcji, wysuwając na plan pierwszy zapewnienie poszanowania dla moskiewskich tradycji politycznych, ustrojowych i religijnych. Pamiętnik Żółkiewskiego pozytywnie odróżnia się na tle zacietrzewienia antymoskiewskiego prezentowanego przez różnych ówczesnych autorów. Jego relacja nie zawiera antymoskiewskich inwektyw, ale przedstawia trzeźwą, rzeczową analizę polityczną i wskazuje na konieczność okazania Moskwie „ludzkości”. Stąd jego zalecenia dla dowódców jako pierwszoplanową sprawę traktują karność i rycerskość wobec ludności rosyjskiej. Hetman okazał się nie tylko nieprzeciętnym strategiem, ale także nieprzeciętnym politykiem i literatem, ponieważ jego pamiętnik zaliczany jest do klasyki literatury staropolskiej.

Na przeszkodzie poważnego potraktowania projektu Żółkiewskiego stanęło wiele przyczyn. Pierwsza – to niechęć samego Zygmunta III do jakichkolwiek planów, które nie uwzględniałyby jego kandydatury do czapki Monomacha – korony moskiewskiej. Druga – zbyt duża przepaść religijna pomiędzy ruskim prawosławiem a polskim katolicyzmem. Trzecia – to szukanie przez samych Rosjan sojuszy nawet w Londynie, zamiast w Warszawie⁴.

⁴ Ten ostatni aspekt miał w moim życiu pewną zabawną reperkusję. W pracy doktorskiej o stosunkach polsko-angielskich w pierwszej połowie XVII w., choć oparłem się na znalezionych w londyńskim Public Record Office dokumentach, m.in.: liście lorda Chamberlaina do Carltona z 29 IV 1613 r., w którym pisał: „Kilku możnych moskiewskich wystąpiło z ofertą poddania się pod

Polskie inicjatywy unijne nie kończą się na XVII wieku. Wśród mniej istotnych pomysłów, za którymi nie poszły konkretne działania czy chociażby – jak w przypadku projektu Żółkiewskiego – szersze uzasadnienie polityczne, można wymienić propozycję stworzenia związku państwowego obejmującego Litwę, Polskę i Ukrainę – przeciwwagi dla bolszewickiej Rosji, zgłoszoną w 1918 r. przez wybitnego polskiego polityka, Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego (1867–1935). O polsko-czeskim przymierzu po II wojnie światowej rozmyślał w latach II wojny światowej generał Władysław Sikorski (1881–1943), premier rządu Rzeczypospolitej Polskiej na uchodźstwie, który zginął 4 lipca 1943 r. w niewyjaśnionej do dziś katastrofie lotniczej w Gibraltarze. Nad podobnymi, ale o szerszej skali pomysłami współpracy i integracji europejskiej pracował doradca Władysława Sikorskiego i przyjaciel Aristide Brianda – polski polityk Józef Retinger (1888–1960). Jeszcze innej skali plan, tym razem tylko, a może aż – utworzenia europejskiej strefy bezzatomowej zaproponował polityk, minister spraw zagranicznych Adam Rapacki (1909–1970).

Na zakończenie wyliczania polskich idei unifikacyjnych, które miały na celu zjednoczenie wschodniej lub północno-wschodniej Europy na kilkaset lat wcześniej niż uczynili to „ojcowie” zjednoczonej Europy: Jean Monnet, Robert Schuman, Alcide De Gasperi i Konrad Adenauer, należy dodać jeszcze „Konstytucję dla Europy” uczestnika Powstania Listopadowego (1830–1831) – Wojciecha Bogumiła Jastrzębowskiiego. W „Konstytucji dla Europy” fascynująca jest nie sama idea unifikacji europejskiej, ale to, że W. B. Jastrzębowski zawarł i nazwał wiele pomysłów powtórzonych potem w ustroju i nazewnictwie unijnym, mimo że twórcy owej unii nie mieli pojęcia o istnieniu W.B. Jastrzębowskiiego, a tym bardziej o jego „Konstytucji”, która w rękopisie przeleżała ponad 160 lat. To właśnie Wojciech Bogumił Jastrzębowski projektował „prezydencje” zjednoczonej Europy – trwające nie 6 miesięcy, jak obecnie, ale pełny rok kalendarzowy, Trybunał i wiele zasad, które dziś są obowiązującym elementem prawa i ustroju zjednoczonej Europy.

protekcję królewską, który myśli o wysłaniu armii do Moskwy i sprawowaniu władzy za pośrednictwem namiestnika, a przy tym jest pewien sukcesu” i depeszy ambasadora weneckiego w Londynie, który donosił doży o przybyciu 5 XI 1612 r. do Londynu poselstwa bojarów moskiewskich z propozycją objęcia tronu carów przez Jakuba I (CSP Ven., t. XII, nr 137 i 808). Recenzent mojej pracy, jeden z najwybitniejszych historyków II poł. ub. wieku, zarzucił mi w rozmowie konfabulacje i fantazjowanie, bowiem uznał to za nieprawdopodobne i niepotwierdzone przez wcześniejszych historyków. Gdy pokazałem mu fotokopie dokumentów źródłowych i zakomunikowałem, że w okresie I wojny światowej Nina Ljubimienko opublikowała w „English Historical Review” trzy artykuły na ten temat, był tym niesłychanie zaskoczony. A na zakończenie konsultacji powiedział: „a wie pan, ja poznałem Ninę Ljubimienko w Paryżu w 1927 r.” – i dodał, nieco zażenowany: „Mój Boże, była wówczas interesującą, fertyczną blondynką”. W recenzji pracy nie zawarł ani jednego zastrzeżenia.

Wojciech Bogumił Jastrzębowski – uczestnik Powstania Listopadowego, artylerzysta Gwardii Narodowej, który walczył między innymi pod Olszynką Grochowską, urodził się w 1799 r. w Gierwatach koło Makowa Mazowieckiego. Mimo wczesnego osierocenia przez obydwójce rodziców i trudnych warunków materialnych studiował na Uniwersytecie Warszawskim, początkowo na Oddziale Budownictwa i Miernictwa, po dwu latach zmienił zainteresowania i przeniósł się na Wydział Filozoficzny, który ukończył w 1825 r. Przez pierwsze cztery lata po ukończeniu studiów pracował w gabinecie fizycznym Uniwersytetu, gdzie zajmował się interpretacjami obserwacji meteorologicznych prowadzonych przez warszawskich meteorologów przez blisko 5 lat, oraz pewnymi pracami z zakresu miernictwa z użyciem kompasu. Oba problemy zreferował na posiedzeniach Towarzystwa Warszawskiego Przyjaciół Nauk, co dało mu możliwość uzyskania tzw. członkostwa przybranego TWPN w 1829 r. Jeszcze podczas studiów zainteresował się botaniką, która stała się pasją jego życia i zawodem. Pod kierownictwem prof. Mariana Szuberta opracował zielnik roślin Podlasia, Mazowsza, Lubelszczyzny, Sandomierszczyzny i Krakowskiego, w którym opisał wiele roślin nieznanych przyrodnikom. Jego zielnik został doceniony przez władze uniwersyteckie, które w 1828 r. stworzyły dlań stanowisko „adiunkta naturalisty”.

Był – jak wspominałem – uczestnikiem Powstania Listopadowego i wojny polsko-rosyjskiej i mimo braku stopnia oficerskiego przemawiał na placu Saskim w Warszawie w 1831 r. w imieniu powstańczego rządu do żołnierzy idących do walki. W tym samym roku Wojciech Bogumił Jastrzębowski napisał „Wolne chwile żołnierza polskiego, czyli myśli o wiecznym przymierzu między narodami cywilizowanymi”, do których dołączona jest „Konstytucja dla Europy”. Całość ukazała się w maju 1831 r. W „Konstytucji ...” Wojciech Bogumił Jastrzębowski zawarł projekt Kongresu Europejskiego – prawzoru późniejszej Ligi Narodów, której niezrealizowanym celem – jak wiadomo – było zapewnienie stałego pokoju. Swe przemyślenia rozwinął W. B. Jastrzębowski w „Traktacie o wiecznym przymierzu między narodami ucywilizowanymi”. Jedno i drugie było powodem szykan carskich i zakazu zatrudniania, w związku z czym Wojciech B. Jastrzębowski przez blisko pięć lat utrzymywał się z udzielania prywatnych lekcji. Dopiero w 1836 r. został zatrudniony w Instytucie Agronomicznym w Marymoncie, gdzie pokazał swe uzdolnienia pedagogiczne i dydaktyczne, a wraz z innym znakomitym przyrodnikiem M. Oczapowskim zakładał Ogród Botaniczny. Przez dwadzieścia dwa lata autor „Konstytucji dla Europy” wykształcił wielu doskonałych agronomów i rolników, opublikował kilka rozpraw o mineralogii, meteorologii itp., a jego uczeń K. Majewski na podstawie notatek i wykładów Wojciecha B. Jastrzębowskiego opracował „Zasady rolnictwa” (1875 r.). Umiejętność nawiązywania kontaktu z podopiecznymi i sposób przekazywania wiedzy uczyniły go najbardziej popu-

larnym z profesorów, co w końcu doprowadziło w 1858 r. do konfliktu z dyrektorem Instytutu S. Zdzitowieckim. Ten ostatni, nie mając wprawdzie podobnych sukcesów pedagogicznych, wiedział lepiej jak należy z młodzieżą postępować. Wynik konfliktu nietrudno odgadnąć – *nec Hercules contra plures...*

Na krótko został Wojciech Bogumił Jastrzębowski nadzorcą warszawskiej szkoły powiatowej, a w 1860 r. otrzymał stanowisko inspektora lasów Czerwony Bór, położonych na południe od Łomży, z zadaniem zalesienia znacznego obszaru piaszczystych nieużytków. Urządził arboretum w Broku nad Bugiem i przygotował praktycznie pokolenie młodych leśników, którzy trafiali do niego na praktyki. W 1874 r. odszedł na emeryturę i osiadł w Warszawie, gdzie zmarł w 1882 r. Został pochowany na Powązkach, a jego wychowankowie oddali mu hołd wmurowując w kościele św. Krzyża w Warszawie pamiątkową tablicę dłuta Andrzeja Pruszyńskiego, tego samego, który wykonał krzyż przed tym kościołem.

Mam nadzieję, że „*Wolne chwile żołnierza polskiego...*”, których 18-stronicową broszurkę wydaną w Warszawie w 1831 r. znalazłem w Bibliotece Jagiellońskiej, sygn. 222707 I, zainteresują wreszcie historyków i politologów, bo na to zasługują, i zostaną dostrzeżone także przez następców „ojców Europy”, którzy dziś roszczą pretensje do monopolu bycia spadkobiercami i kontynuatorami idei zjednoczenia Europy – mam tu na uwadze butne wystąpienia niektórych polityków zachodnich. A wracając do Wojciecha Bogumiła Jastrzębowskiego – nie cieszył się zbytnim zainteresowaniem i w swej Ojczyźnie. Bardziej był, co oczywiste, znany jako przyrodnik, a jego „Konstytucję...” jako pierwszy w 1926 r. na światło dzienne próbował wyciągnąć dziennikarz Janusz Iwaszkiewicz, który odnalazł ją w archiwum warszawskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk i opublikował reedycję pod zmienionym tytułem „Nieznany polski projekt wiecznego pokoju”, („Polityka Narodów”, t. 9, 1937 r., z. 4, s. 385-395), a szerszą informację próbował upowszechnić w prasie. *Dziś, kiedy Polska otrzymała nareszcie miejsce w radzie Ligi Narodów* – pisał Janusz Iwaszkiewicz w „Kurierze Warszawskim” – *kiedy w całej Europie rozlegają się hasła pacyfistyczne, przypomnieć należy, że Polska hołdowała tym hasłom jeszcze wtedy, gdy głucho było o nich w Europie.*

Blisko 30 lat po J. Iwaszkiewicz do Wojciecha B. Jastrzębowskiego wrócił M. Muszkat, który w „Studiach i Materiałach do Historii Sztuki Wojennej” (1954 r., s. 293-301) omówił poglądy żołnierza Powstania Listopadowego. Kilka lat temu idea polskiego przyrodnika i politologa zainspirowała dr Barbarę Kubicką-Czekaj z WSP w Częstochowie (obecnie: Akademia), która własnym sumptem wydała niewielką broszurkę pt. „W.B. Jastrzębowskiego Konstytucja dla Europy”, a której w tym miejscu wyrażam wdzięczność za przekazany mi egzemplarz. Pani Doktor próbowała w Paryżu upowszechnić informacje o polskim pomysłodawcy

unii europejskiej, co wprawdzie spotkało się z zainteresowaniem, ale też z niedowierzaniem. Jakiś nieznanemu nikomu petit Polonais miałby być lepszym prorokiem i wizjonerem niż ich Jean Monet czy Robert Schuman, czy wcześniej Aristide Briand? A z kolei Benon Dymek opublikował w latach 2002–2003 dwie rozprawy naukowe: „Wojciech Bogumił Jastrzębowski. Botanik, wizjoner zjednoczonej Europy” (2002 r.) i „Wizja przymierza między narodami Europy z 1831 r. według Wojciecha Bogumiła Jastrzębowskiego” (2003 r.). Pisał także o W. B. Jastrzębowskiem łowca przygód i sensacji, strażnik wawelskiego czakramu, mój serdeczny Przyjaciel Zbi-gniew Święch.

„Konstytucja dla Europy”, której pełny tekst znajduje się poniżej, składająca się z 77 artykułów – Wojciech B. Jastrzębowski był po trosze wizjonerem i mistykiem i zapewne to tłumaczy, dlaczego konstytucję zamknął magicznymi siódmkami – zakładała powołanie przez krajowe instytucje parlamentarne ogólnoeuropejskiego „Kongresu złożonego z pełnomocników, wybranych przez wszystkie narody”. Jego zasadniczym celem byłoby zapewnienie wieczystego pokoju, zniesienie granic geograficznych, w istnieniu których upatrywał W.B. Jastrzębowski „główną przyczynę rozlewu krwi europejskiej”, wymazanie z podręczników wzmianek o toczonych ongiś bitwach, skazanie na wieczną niepamięć historii militarnej, która od najstarszych lat człowieczeństwa, od starochińskich szuji, przez greckie eposy śpiewane bądź recytowane przez *aojdów*, po współczesną historię wojen i wojskowości stanowi, jeśli nie podstawę, to duży procent światowej spuścizny historiograficznej.

W zamyśle W.B. Jastrzębowskiego, Europa – pozbawiona wewnętrznych granic – miała szanować tożsamość narodową obywateli, którym miała być pozostawiona szeroka autonomia: *Na naród składać się mają ludzie mówiący jednym językiem, bez względu na miejsce ich pobytu w Europie. Każdy naród ulega prawom narodowym, stanowionym przez sejm. Narody rozproszone, jak cygański lub żydowski, podlegać mają nie tylko swoim prawom, lecz i prawom tych narodów, z którymi są pomieszane. Zasadniczym motywem „Konstytucji...” był pacyfizm, co znalazło wyraz w art. 36: *Wszelka broń wojenna, czyli przeznaczona do rozlewu krwi, znajdująca się na ziemi europejskiej – staje się własnością całej Europy. Część jej złożona zostanie w miejscach wskazanych przez Kongres Europejski dla użycia jej w razie potrzeby do bronięcia praw i bezpieczeństwa Europy. Druga zaś część, zbędna, zgromadzi się w środkowy punkt tej części świata, gdzie obróconą zostanie na wystawienie świątyni Bogu, opiekunowi praw i pokoju.**

Europa miała być federacją nie państw, lecz narodów, o czym mówi art. 11: *Naród składać będą ludzie mówiący jednym językiem, bez względu na miejsce ich pobytu w Europie.* W tym przypadku W. B. Jastrzębowski dalece wyprzedził rzeczywistość – nigdzie i nigdy dotąd żaden układ spisany czy przyjęty przez

aklamację (czytaj wymuszony), mówiący o przyjaźni między państwami, nie zdał egzaminu, bo nie miał sensu.

Jest rzeczą oczywistą, że nie ma mowy o przyjaźni między państwami – tworami instytucjonalnymi. Można mówić wyłącznie o związkach narodowych, społecznych, związkach pomiędzy jednostkami czy związkach płci, ale nigdy pomiędzy państwami. Wojciech Bogumił Jastrzębowski to zrozumiał 176 lat temu, a my jeszcze niedawno „przerabialiśmy” przyjaźń polsko-radziecką, polsko-enerdowską czy polsko-mongolską.

Ideę Europy narodów rozwinął Wojciech B. Jastrzębowski w art. 13 i 14:

13. Jak dotąd, tak i nadal żyć może w jednej krainie jeden oddzielny albo kilka pomieszanych, lecz niezależnych od siebie narodów. Naród, tak oddzielny, jak pomieszany z drugim, ulegać będzie tylko swoim prawom narodowym. Naród rozproszony, podobny np. żydowskiemu lub cygańskiemu, ulegać musi nie tylko prawom swoim, ale i prawom tych narodów, z którymi jest pomieszany. Lecz to dopóty tylko trwać będzie, dopóki naród takowy nie przyjmie za cel swojej edukacji, jaki wskazany jest pod liczbą 27.

14. Wszystkie narody, należące do wiecznego przymierza w Europie, winne są równą uległość prawom europejskim.

Za narody cywilizowane uznawał Wojciech Bogumił Jastrzębowski te, które sprzymierzą się w Kongresie Europejskim, zaś za barbarzyńskie te, które nie wyrzekły się chciwości i wojen; chociaż i takim nacjom nie zamykał drogi do zjednoczenia, wszakże pod warunkiem rezygnacji z egoizmu. Mógł być nim także i naród pozaeuropejski. Jak widać, pojęcie Europy (byle bez wojen!) utożsamiał z pojęciem cywilizacji, ale i innym przyznawał możliwość zostania Europejczykami, czyli narodem cywilizowanym.

KONSTYTUCJA DLA EUROPY

Wstęp

Pię[ć]dziesiąty dziewiąty upływa już wiek cywilizacji; nie jestże już czas rozpocząć erę barbarzyństwa? Trzysta już pokoleń rządziło się prawem równości. Kiedyż zaczniesz swoje panowanie prawo mocniejszego?

Artykuł 1. Wszystkie narody europejskie (jeżeli chcą używać trwałego pokoju i szczęścia) mają się wyrzec swojej wolności i zostać niewolnikami praw; wszyscy zaś monarchowie (jeżeli chcą spokojnie, z błogosławieństwem narodów i ze sławą panować) mają być odtąd tylko stróżami i wykonawcami tychże praw i nie tytułować się inaczej tylko ojcami narodów, czyli patriarchami.

2. Prawa, o których tu mowa, mają być tłumaczem przedwiecznej prawdy, czyli woli Boga, objawionej nam przez jego przykazanie: „Kochaj bliźniego twego jak samego siebie”.

3. W obliczu Boga i prawa wszyscy ludzie, a zatem i wszystkie narody są sobie równymi.

4. Rękojmią równości ludzi, składających naród, będą prawa narodowe; rękojmią zaś równości narodów europejskich będą prawa europejskie, które mają stanowić podstawę wiecznego przymierza między narodami ucywilizowanymi.

5. Prawa narodowe stanowi naród przez swoich posłanników, czyli sejm; prawa zaś europejskie stanowi Europa przez swój Kongres, złożony z pełnomocników wszystkich narodów.

6. Podstawą tak praw narodowych, jako i europejskich będą prawa natury, czyli prawa Boskie, przymiotem zaś ich będzie ludzkość i sprawiedliwość.

7. Zasadą w stanowieniu praw będzie większość zdań ustawodawców.

8. Stróżem i wykonawcą praw narodowych będzie patriarcha, stróżem zaś i wykonawcą praw europejskich będzie sam Kongres.

9. Odtąd nie będzie wcale w Europie krajów, lecz tylko narody. Dotychczasowe granice między krajami (główna przyczyna rozlewu krwi europejskiej) znoszą się na zawsze.

10. Tyle będzie patriarchii w Europie, ile jest w niej narodów⁵.

11. Naród składać będą ludzie mówiący jednym językiem, bez względu na miejsce ich pobytu w Europie.

12. Nierówna liczba indywidualów składających narody nie będzie nadwierała ich równości.

13. Jak dotąd, tak i nadal żyć może w jednej krainie jeden oddzielny albo kilka pomieszanych, lecz niezależnych od siebie narodów. Naród, tak oddzielny, jak pomieszany z drugim, ulegać będzie tylko swoim prawom narodowym. Naród rozproszony, podobny np. żydowskiemu lub cygańskiemu, ulegać musi nie tylko prawom swoim, ale i prawom tych narodów, z którymi jest pomieszany. Lecz to do póty tylko trwać będzie, dopóki naród takowy nie przyjmie za cel swojej edukacji, jaki wskazany jest pod liczbą 27.

14. Wszystkie narody, należące do wiecznego przymierza w Europie, winne są równą uległość prawom europejskim.

15. Dostojność patriarchy jest dziedziczna, spadająca na tego syna, który najwięcej odpowie celowi edukacji wskazanemu pod liczbą 36.

⁵ Liczba ta, podług karty narodów wydanej w Berlinie r. 1821 przez P. O'Etzel, dochodzi 64 [przyp. W.B. Jastrzębowski]

16. Dotychczasowi monarchowie będą mieli pierwszeństwo do urzędów patriarchalnych. Naród nie mający dotąd monarchy, obierze sobie za patriarchę takiego władcę, który dotąd panował bez narodu⁶, a w niedostatku tego osobę z rodziny monarchicznej, która najprędzej oświadczyła się za wiecznym przymierzem w Europie.

17. Jak wszystkie narody, tak i ich patriarchowie, w obliczu prawa europejskiego, będą sobie równymi.

18. Patriarcha po objęciu swego urzędu wykona narodowi przysięgę na zachowanie praw narodowych, naród zaś złoży mu nawzajem przysięgę na posłuszeństwo.

19. Prawa narodowe ustanowione przez sejm w ciągu urzędowania patriarchy, powinny być przez niego potwierdzone, aby zarówno jego, jak naród obowiązywały.

20. Patriarcha, dla tym skuteczniejszego strzeżenia i wykonywania praw poruczonych mu przez naród, przybierze sobie do pomocy ministrów w liczbie wskazanej przez prawo narodowe.

21. Osoba patriarchy, jako piastuna najświętszej po Bogu rzeczy, to jest prawa, jest święta i nietykalna. Obraza wyrządzona przez kogo bądź patriarche karana będzie przez Kongres Europejski podług istniejących praw.

22. Za postępowanie patriarchy względem narodu odpowiedzialni będą sami tylko ministrowie, bez których podpisu żadne postanowienie patriarchy nie będzie obowiązujące.

23. O naruszeniu praw narodowych przez ministrów sejm narodowy uwiadomi Kongres Europejski, który postąpi sobie w tej mierze podług istniejących praw.

⁶ Takimi monarchami są np.: cesarz austriacki, który mógłby zostać patriarchą narodu niemieckiego; król pruski, który mógłby zostać patriarchą narodu polskiego itd.

24. Rząd narodowy składać się będzie z patriarchy, z ministrów i z urzędników wskazanych wewnętrznym urządzeniem narodowym. Mianowanie urzędnika tak jawnego, jak tajnego przeciwko takowemu urządzeniu będzie uważane za pogwałcenie praw narodowych.

25. Prawo do wszelkich urzędów będą nadawały: rozum, cnota, zasługa, miłość i zaufanie u narodu, a przede wszystkim znajomość praw.

26. Różnica religii nie będzie pociągała za sobą różnicy praw; każdy zatem człowiek, jakiego bądź wyznania, będzie doznawał równej opieki praw narodowych i europejskich, i równe będzie miał prawo do wszelkich urzędów i dostojęństw.

27. Celem edukacji każdego narodu będzie: d o s k o n a l e n i e człowieka, czyli sposobienie go na użytecznego członka społeczeństwu; utwierdzenie w nim władzy rozumu nad namiętnościami, upowszechnianie znajomości boskich i społecznych praw; wpajanie religijnego dla nich uszanowania; na ostatek zaszczerpienie rodzinnej miłości między narodami, połączonymi węzłem wiecznego przymierza. Wspomnienia historyczne, zdolne obudzać nieprzyjemne uczucia między narodami, przedstawiane będą młodzieży jako zabytki barbarzyństwa.

28. Patriarcha z ministrami sprawować będzie swoje urządowanie w g o s p o d z i e n a r o d o w e j (stolicy), gdzie także sejm narodowy miewać będzie swoje zebrania. Patriarcha lub jeden z ministrów odbędzie corocznie podróż w narodzie dla wglądania, czy wszędzie prawa i postanowienia ściśle są wykonywane. Podróż takowa odbywać się ma najczęściej i n c o g n i t o.

29. Narody zostające od wieków w stosunkach ściślejszej przyjaźni i pobratymstwa mogą według nieprzymuszonego swego życzenia mieć wspólnego patriarchę, który każdemu z nich wykona oddzielnie przysięgę na zachowanie jego praw i kolejno co trzy lata w innej narodowej gospodzie ma rezydować. Patriarcha takowy nie przestaje być równym innym patriarchom w Europie.

30. Każdy naród wysłać będzie równą liczbę pełnomocników na Kongres Europejski, których sejm narodowy ma wybierać.

31. Patriarcha, w razie niezebrania się sejmu, może odwołać pełnomocnika, zawadzającego położoną w nim ufność narodu i mianować na jego miejsce innego, który przez następny sejm może być odwołanym lub potwierdzonym.

32. Kongres Europejski będzie nieustającym i co rok ma odbywać swoje czynności w innej gospodzie narodów europejskich, a to według porządku prawnego wskazanego pod liczbą 37.

33. Język najbardziej upowszechniony w Europie będzie językiem dyplomatycznym Kongresu, a język narodowy będzie językiem rządowym w każdym narodzie. Patriarcha rządzący kilkoma narodami wydawać będzie postanowienia w języku tego narodu, do którego się stosują.

34. Pierwszym obowiązkiem Kongresu Europejskiego będzie: ustanowienie praw europejskich, które rozpoczynać się mają od artykułu następującej treści: *pokoje w Europie jest trwały i wieczny*, głównym jego celem będzie zatamować na wieczne czasy rozlew krwi ludzkiej, czyli położyć koniec barbarzyństwu.

35. Wszelka broń wojenna, czyli przeznaczona do rozlewu krwi, znajdująca się na ziemi europejskiej staje się własnością całej Europy. Część jej złożona zostanie w miejscach wskazanych przez Kongres Europejski dla użycia jej w razie potrzeby do bronięcia praw i bezpieczeństwa Europy. Druga zaś część, zbyteczna, zgromadzi się w środkowy punkt tej części świata, gdzie obróconą zostanie na wystawienie świątyni *Bogu, opiekunowi praw i pokoju*.

36. Obwód kilkomiłowy około tego przybytku nazywać się będzie miejscem świętym w Europie i przeznaczony być ma na miejsce wychowania synów patriarchów europejskich, których [edukacja]⁷ powierzona będzie najcnot-

⁷ Tak w rękopisie. W druku dopisano ołówkiem na marginesie – instrukcja.

liwszym i najuczestniejszym obywatelom Europy, wybranym za spoiną zgodą Kongresu i patriarchów europejskich. Przepisanie ustaw tak dla młodych kandydatów na przyszłych patriarchów, jak dla ich mistrzów, należyć będzie do Kongresu Europejskiego. W stanowieniu tych ustaw Kongres nie tylko będzie miał wzgląd na cel edukacji wskazany pod liczbą 27, lecz jeszcze i na to, żeby życie przyszłych patriarchów mogło się stać wzorem postępowania dla narodów, którymi mają rządzić; nadto żeby ciż patriarchowie nie zaszadzali swej sławy i szczęścia na liczbie ujarzmionych, lecz uszczęśliwionych przez siebie ludzi.

37. W przybytku Boga opiekuna praw i pokoju umieszczone zostaną godła, czyli herby wszystkich narodów należących do wiecznego przymierza, wraz z napisami wyrażającymi w narodowym i łacińskim języku nazwiska tychże narodów i ich patriarchów, niemniej datę przystąpienia do wiecznego przymierza w Europie. Porządek, w którym mają być umieszczone te godła, będzie ten sam, w jakim narody przystępowały do przymierza. Jeżeli zaś wszystkie narody oświadczyły się za wiecznym pokojem, w ciągu następnych pięciu lat, poczynając od 1831 roku, natenczas nazwiska ich wraz z godłami umieszczone zostaną podług porządku alfabetu łacińskiego. Porządek godeł narodowych w przybytku będzie się nazywał p o r z ą d k i e m prawnym, według którego pełnomocnicy narodów na Kongresie Europejskim zasiadać są obowiązani.

38. Naród, który w ciągu dziesięciu lat nie oświadczy się za wiecznym pokojem w Europie, a tym bardziej naród, który dla jakich bądź urojonych lub przemocą nabytych pretensji, poważy się w tym stawiać opór innemu narodowi, nie będzie uważany za naród europejski, czyli ucywilizowany, lecz za barbarzyński.

39. Naród barbarzyński wyjętym będzie spod opieki praw europejskich, dopóki nie przystąpi do wiecznego przymierza.

40. Każdy naród, z jakiej bądź części ziemi, ma prawo należenia do wiecznego przymierza w Europie i doznawania opieki praw europejskich.

41. Sprzeciwianie się ze strony władzy samowładnej przystąpieniu narodu do wiecznego przymierza, upoważnia ten naród do uznania takowej

władzy za nieprzyjazną sobie, za nieprawą i za obstającą przy barbarzyńskim krwiolewnym systemacie.

42. Monarcha stawiający dłużej nad pięć lat opór narodowi do przystąpienia do przymierza wiecznego pokoju, nie tylko traci na zawsze wraz ze swoim potomstwem prawo do urzędu patriarchalnego, ale nadto uznany będzie za nieprzyjaciela pokoju i praw i skazany na wieczne przekleństwo przyszłych pokoleń.

43. Każdemu narodowi żądającemu pomocy na pokonanie oporu, przeszkadzającemu mu mieć uczestnictwo w wiecznym przymierzu, Kongres Europejski zapewnia swoje pośrednictwo.

44. Krzywda wyrządzona prawom jednego narodu należącego do przymierza, przez inny naród tak europejski, jak barbarzyński, będzie uważana za krzywdę praw całej Europy.

45. Zamach na zniszczenie wiecznego przymierza lub myśl oderwania choć jednego narodu od tego świętego związku, poczytana będzie za krzywdę praw europejskich.

46. Obmyślenie sposobów do wynagrodzenia krzywd wyrządzonych prawom europejskim należyć będzie do Kongresu, który w tym względzie postępować ma podług istniejących praw.

47. Przechowywanie broni wojennej czyli krwawej, choćby w najmniejszej ilości, w miejscach nie wskazanych przez Kongres Europejski, będzie uważane za zamach na zerwanie wiecznego pokoju, a tym samym za krzywdę praw europejskich.

48. Miejsca, w których z polecenia Kongresu Europejskiego złożona będzie broń wojenna, nazywać się będą miejscami krwawymi. Samo stąpienie bez upoważnienia Kongresu na miejsce krwawe, a tym bardziej ściągnięcie ręki po broń tam znajdującą się, będzie uważane za zamach na zerwanie wiecznego pokoju w Europie i pociągnie za sobą na lat dziesięć utratę praw narodowych i europejskich. Temu prawu ulegli będą nawet patriarchowie i członkowie Kongresu.

49. Wojsko stałe zwija się na zawsze w Europie, za poprzedniczym wynagrodzeniem położonych dotąd przez nie zasług, czym Kongres Europejski zajmie się natychmiast po pierwszym swoim zebraniu.

50. Każdy obywatel Europy (obywatelem nazywamy każdego człowieka, który z jakiego bądź względu użytecznym jest społeczeństwu), na wezwanie Kongresu Europejskiego, staje się żołnierzem nie mogącym być do niczego więcej użytym, tylko do bronięcia praw Europy i jej bezpieczeństwa.

51. Koszta mającej nastąpić wojny Kongres rozłoży równo na wszystkie narody należące do przymierza, a to ze względu na liczbę, składających je indywidualów.

52. Dla utrzymania wewnętrznego bezpieczeństwa w narodzie, czyli dla nadania potrzebnej siły patriarsze do należytego strzeżenia i wykonywania praw narodowych, utrzymywana będzie kosztem narodu s t r a ż p r a w .

53. Dowódcą s t r a ż y p r a w nie może być kto inny tylko sam patriarcha. Straże praw narodów z sobą p o m i e s z a n y c h zostawać także będą pod dowództwem swoich patriarchów, lecz główne naczelnictwo, kolejno co rok należyć będzie do innego, a to podług porządku prawnego, wskazanego pod liczbą 37.

54. Służba straży praw będzie zarazem szkołą wojskową przyszłych obrońców bezpieczeństwa Europy. Każdy obywatel Europy obowiązany jest poświęcić trzy lata życia swego na służbę straży praw w swoim narodzie. Obok pełnienia przywiązanych do tej służby obowiązków, które patriarcha wskaże, każdy członek s t r a ż y p r a w obeznawać się będzie ze s z t u k ą w o j e n n ą i uczyć się będzie p r a w wojennych, w trzecim zaś roku otrzyma od Kongresu Europejskiego, przez ręce swego patriarchy, patent na o b y w a t e l a ż o ł n i e r z a , z którym będzie miał wolny przystęp do wszystkich w Europie m i e j s c k r w a w y c h , dla obeznania się z użyciem znajdującej się tam broni. Obywatel żołnierz, po skończeniu trzyletniej swej służby, oddaje patent swemu następcy i powraca do cywilnych obowiązków. Patent obywatela żołnierza w żadnym przypadku nie może być powierzonym osobie nie należącej do straży praw (chcącej np. zwiedzić miejsce krwawe), tylko za wyraźnym zezwoleniem właściwego patriarchy; za skutki

atoli stąd wynikać mogące sam tylko obywatel żołnierz przed Kongresem Europejskim odpowiedzialnym będzie. Dozór nad miejscami krwawymi w Europie poruczonym być ma samym tylko obywatelom żołnierzom.

55. Broń myśliwska i wszelkie sposobne do odebrania życia narzędzia gospodarskie, rzemieślnicze itp., aby nie były uważane za pochodzące z miejsca krwawego, powinny być nacechowane przepisaniem przez Kongres Europejski godłem wiecznego pokoju.

56. Użycie broni z godłem wiecznego pokoju na odebranie komu życia, i w ogóle na zgwałcenie praw narodowych lub europejskich, będzie uważane za największą zbrodnię w Europie i pociągnie za sobą utratę opieki tychże praw na lat pięćdziesiąt. Spod tego prawa nikt, nawet patriarcha i członek Kongresu Europejskiego, nie jest wyjąty.

57. Straż praw w czasie swojej trzyletniej służby używać będzie broni z godłem wiecznego pokoju.

58. Żaden człowiek nie znający praw wojennych nie może nosić ani broni wojennej, ani broni z godłem wiecznego pokoju.

59. Znajomość praw wojennych, które Kongres w duchu artykułu 57 dla straży praw przepisze, stanowić będzie część edukacji młodzieży każdego narodu.

60. Zbiór własności posiadanych przez indywidua składające jeden naród stanowi własność narodową. Przepisana część dochodu z takowych własności, czyli podatek, oddana będzie pod zarząd rządu narodowego, dla obrócenia jej na ogólne potrzeby narodu, jako to: na utrzymanie rządu, służby Bożej, straży praw, tudzież na rozkrzewienie nauk, sztuk, przemysłu itd.

61. Majątki publiczne, czyli tak zwane dobra narodowe, podzielone zostaną przez rząd narodowy między zasłużonych a nie mających własności członków narodu. W narodach pomieszanych, gdzie wątpliwą jest rzeczą, do którego narodu należą takowe dobra narodowe, podział ich uskuteczniiony będzie przez komitet wyznaczony od rządów narodów interesowa-

nych. Dobra niepodzielne, jak np. kopalnie, zostawać mają na zawsze pod bezpośrednim zarządem rządu narodowego, z czego wypływający dochód obrócony zostanie na zakupienie od prywatnych właścicieli zbytecznych im majątków, które rozdane być mają między ubogich, a rządnych członków narodu.

62. Członek jednego narodu, nabywający jaką własność od członka narodu drugiego, z pierwszym zmieszanego, nabywa ją tym samym od całego narodu. Prawo to nie służy dla narodów oddzielnych.

63. Obywatel jednego narodu wtedy dopiero może zostać obywatelem narodu drugiego i przenieść do niego swój majątek, kiedy przestanie używać języka ojczystego i wyraźnie w tym względzie przed swym rządem zrobi zrzeczenie.

64. Przejście własności narodu jednego na własność narodu drugiego, w skutku zmian dwoma poprzednimi artykułami objętych, powinno się odbyć z wiedzą komitetu wspomnianego pod liczbą 62.

65. Jak nabycie gwałtowne własności prywatnej jednego człowieka od drugiego, tak podobnie nabycie własności narodowej przez inny naród, w każdym razie uważane będzie za grabież nieprawą. W przypadku gdyby rządy będących w zatargu narodów nie były w stanie łagodnymi sposobami podobnej sprawy załatwić, sprawa ta rozstrzygniętą być ma przez Kongres Europejski, podług istniejących praw.

66. Nieporozumienia i występki między członkami jednego narodu załatwiać i karać będą sądy narodowe podług praw narodowych; nieporozumienia zaś i występki między członkami narodów oddzielnych załatwiać i karać będą komisje sądowe wyznaczone przez sądy tych narodów, do których owe w zatargu będące członki należą. W razie gdyby komisja sądowa nie mogła podobnej sprawy załatwić, sprawa ta przechodzi pod rozstrzygnięcie właściwych rządów narodowych.

67. Zajścia między narodami nie mogące być w łagodny sposób załatwione przez ich rządy, rozstrzygane będą podobnie jak sprawy co do nieprawnych przywłaszczeń (65), przez Kongres Europejski.

68. Liczba spraw rozstrzyganych przez Kongres Europejski będzie miarą niedokładności praw i rządu tego narodu, który do takowych spraw dawał powody. Wykaz statystyczny tyczący się tego przedmiotu Kongres ogłosi corocznie przez pisma publiczne europejskie.

69. Życie, wolność, własność i honor każdego członka narodu będą przedmiotem szczególniejszej opieki praw narodowych. Byt, niepodległość, własność i honor każdego narodu będą przedmiotem szczególniejszej opieki praw europejskich.

70. Wolność mówienia, pisania i drukowania niezagrażająca przyjętym i uświęconym przez narody prawom będzie nieograniczona. Na nadużycia w tej mierze Kongres Europejski przepisze prawa.

71. Każdy obywatel narodu ma prawo podawać (drogą właściwą) swemu sejmowi projekta do poprawy praw dawnych i do stanowienia nowych, bez wynagradzania wszakże, aby projekta te koniecznie przyjętymi być miały. Każdy naród, należący do wiecznego przymierza, ma prawo, przez swych pełnomocników na Kongresie, przedstawiać projekta do poprawy dawnych praw europejskich i do stanowienia nowych, także bez wymagania, aby takowe projekta utrzymać się koniecznie miały.

72. Co dziesięć lat obchodzony będzie w Europie polityczno-religijny jubileusz ustanowienia praw europejskich. Wszyscy patriarchowie europejscy i wszyscy członkowie Kongresu obowiązani będą znajdować się na tym obrzędzie, który ma się odbyć w przybytku Boga opiekuna praw i pokoju, a to naprzód dla podziękowania Mu za szczęśliwe utrzymanie pokoju przez upłyniony dziesięć lat, po wtóre dla nadania sankcji w ciągu tego czasu poprawionym i ustanowionym prawom europejskim. Podobne obrzędy odbędą się po wszystkich świątyniach wszelkich wyznań w Europie, aby każdy z jej mieszkańców mógł mieć udział w powszechnej radości i sposobności podziękowania Bogu za opiekowanie się pokojem i szczęściem Europy. Czas tego świętego obchodu będzie epoką, w której wszelkie przeszłe urazy między narodami puszczone być mają w wieczną niepamięć.

73. Jak dotąd głównym celem usiłowań rządów było: szczęście i sława narodów, a środkami do tego były: oręż, forma rządu, prawa i wychowanie, tak na przyszłość cel i środki pozostają też same, lecz z tą odmianą, żeby pierwszeństwo ostatnich, to jest środków, szło w porządku odwrotnym temu porządkowi, którym są wymienione.

Jak dotąd najgłówniejszym źródłem, nie mówię szczęścia, bo to nieznanne jest na ziemi, lecz sławy narodów była wojna, tak od epoki zawarcia przymierza wiecznego w Europie tylko wychowanie, prawa, rząd, nauki, umiejętności, sztuki i przemysł w najobszerniejszym znaczeniu tego wyrazu będą jedynymi przedmiotami emulacji i źródłem sławy u narodów europejskich. Za odznaczenie się w doskonaleniu i upowszechnianiu tego wszystkiego, Kongres Europejski przyzna corocznie kilku narodom pochwałę i stosowny znak nagrody. Znak ten dawany będzie w dwóch egzemplarzach, z których jeden zawieszony zostanie w izbie prawodawczej tego narodu, który takową nagrodę otrzymał, drugi zaś deputacja Kongresu Europejskiego umieści w przybytku Boga opiekuna praw i pokoju, obok godła narodu uwiecznionego. Ponieważ nagroda takowa przeznaczona tylko być ma za takie czyny, z których wynikające korzyści spływać mogą na cały ogół społeczeństwa, przeto koszta potrzebne na sprawienie tejże nagrody należyć będą do wszystkich narodów połączonych węzłem wiecznego przymierza.

74. Podania historyczne o sławie nabytej orężem zostaną puszczone w wieczną niepamięć, albo powtarzane tylko będą jako ohydne pamiątki z upłynionych pięćdziesięciu wieków barbarzyńskich. Sława mogąca się nabyć orężem, po zawarciu wiecznego przymierza w Europie, nie będzie nazywała się sławą z oręża, lecz sławą obrony praw. Dobycie oręża w innym celu, a nie w obronie praw i bezpieczeństwa Europy, będzie pociągało za sobą [s] wieczną hańbę i przekleństwo narodów, nadto karana [s] być ma najsurowiej prawami europejskimi.

75. Godła czyli herby narodów nie będą odtąd nosiły żadnych znaków przypominających o krutny krwiolewny system at wieków barbarzyńskich. Miecze, włócznie i same postacie drapieżnych zwierząt, jako to: lwów, orłów itp. przemienione zostaną na postacie innych istot lub rzeczy zdolnych obudzać łagodne i szlachetne uczucia albo przypominać szczególnie jaki charakter narodu, który takowy znak za godło swoje obiera.

76. Od epoki zawarcia wiecznego przymierza w Europie dwa tylko we względzie moralno-religijnym będą uważane wyznania, to jest: ludzi dobrych, czyli pełniących prawa Boskie, i ludzi złych, czyli wyłamujących się spod tychże praw. We względzie moralno-politycznym uważane będą także tylko dwa narody na świecie: tj. jeden ucywilizowany, czyli rządzący się podług praw, mających za podstawę prawa Boskie, drugi naród barbarzyński, czyli rządzący się namiętnościami, jakimi np. są: pragnienie rozlewu krwi ludzkiej, szukanie własnego wyniesienia w poniżeniu innych, czyhanie na cudzą własność lub wolność itp.

(Prześladowanie i nienawiść, jakie dotąd miały miejsce z przyczyny dawniejszych zająć między wyznania i narodami, zamienić się odtąd mają na prześladowanie i nienawiść tylko między dopiero wymienionymi dwoma wyznania i dwoma narodami. Jeżeli wyznanie ludzi dobrych wspólnie z narodem ucywilizowanym wezmą górę nad wyznaniem ludzi złych i nad narodem barbarzyńskim, świat stanie się rajem, jeżeli zaś strona druga pokona pierwszą, ziemia pozostanie na zawsze, jak była przez upłynione 59 wieków, zaklętym siedliskiem nieprawości i mordów).

77. Żaden występki od epoki zawarcia wiecznego przymierza (które ma na celu zatamować na wieczne czasy rozlew krwi ludzkiej), nie będzie karany śmiercią. Rozmyślne zabójstwo i każde ciężkie pogwałcenie praw, osobiście lub przez kogo innego dokonane, pociągać będzie za sobą na lat pięćdziesiąt utratę praw narodowych i europejskich. Spod tego prawa nikt, nawet patriarcha i członek Kongresu Europejskiego, nie może być wyjątkiem. Więzienia, w których przemieszkują mają zbrodniarze pozbawieni opieki praw, uważane będą nie tak za karę, jak raczej za schronienie przed niebezpieczeństwem, które pociąga za sobą utrata praw. Poleca się wykonanie niniejszych barbarzyńskich praw wszystkim nieprzyjaciołom prawdy i cywilizacji, mianowicie wszystkim okrutnym i barbarzyńskim żyjącym teraz w Europie monarchom, wyjąwszy samego najlaskawszego i najucywilizowanego Mikołaja I-go, który (w nagrodę za swój ojcowski ukaz, wydany w St. Petersburgu pod datą 22 marca / 3 kwiet[nia] roku 6 swego niekrwawego panowania⁸, tudzież za to, że przez

⁸ Ukaz carski z 22 marca / 3 kwietnia 1831 r. dotyczył stosowania procedury sądowej i wymiaru kary wobec powstańców pochodzenia szlacheckiego i innych grup społecznych w guberni wileńskiej. Mieli oni być sądzeni przez sądy wojenne według polowego kodeksu karnego. Dobra skazańców miały być konfiskowane, a ich dzieci płci męskiej zabierane do obozów kantonistów wojskowych, Zob. Połnoje sobranije zakonow Rossijskoj Impierii, t. 6, Sankt-Pietierburg 1832, wyd. 2, nr 4444, s. 252-253.

ten wiekopomny ukaz dał nam powód do napisania niniejszych barbarzyńskich ustaw) może być wolnym od ich przyjęcia, a to bez ściągnięcia na siebie surowej kary, zapowiedzianej przez nas na wstępie.

Dan w zbuntowanej Warszawie dnia 21 kwietnia/3 maja, roku naszego krwawego panowania I-go. (tu następują liczne podpisy najszańszych buntowników polskich). Za zgodność z oryginałem (podpisano) Woj[ciech] Jastrzębowski Żołnierz prosty, sekretarz zgrai najszańszych buntowników polskich.

Uwiedomienie

Niniejsze buntownicze pismo sprzedaje się po cenie 25 groszy na wsparcie rannych buntowników polskich i na wystawienie pomnika nieśmiertelnym bohaterom rosyjskim, którzy (podbiwszy pół świata i zboczywszy krwią Azję i Europę, niosąc obecnie pokój, zbawienie i cholere zagrożonemu gorszącym buntem Polaków Zachodowi), ponieśli chwalebna śmierć lub blizny za dobro całego społeczeństwa, a teraz z woli swego najdobrotliwszego monarchy, anioła pokoju, poniewierając się bez pogrzebu po niedostępnych lasach i bagnach, lub jęcząc w głównym szpitalu armii rosyjskiej, to jest w Warszawie, uczą niebaczną Europę, jak ma błogosławić swego najłaskawszego protektora.

Zbieraniem na takowy cel ofiar zajmują się wszystkie kantory buntowniczych pism warszawskich, tudzież sami najszańsi buntownicy polscy.

Lista imienna dobroczyńców, którzy należeć będą do pomnożenia tych ofiar, wraz z składką, złożona zostanie w biurze j.w. Jenerała gubernatora Warszawy⁹.

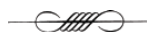
⁹ Od 3 marca 1831 r. generał-gubernatorem m.st. Warszawy był gen. Jan Krukowiecki, który podlegał bezpośrednio Rządowi Narodowemu.

SPIS TREŚCI

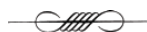
Mirosław Sekuła, <i>Prezes Najwyższej Izby Kontroli</i>	3
Szabolcs Fazakas, <i>Przewodniczący Komisji Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego</i> Wykonanie budżetu Unii Europejskiej – obowiązki a rzeczywistość	8
Siim Kallas, <i>Wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej</i> Wspólna praca dla lepszego wykorzystania środków Unii Europejskiej ...	22
Hubert Weber, <i>Prezes Europejskiego Trybunału Obrachunkowego</i> Kontrola zewnętrzna w Unii Europejskiej oraz współpraca najwyższych organów kontroli i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w kontroli środków Unii	33
Josef Moser, <i>Prezes Izby Obrachunkowej Austrii</i> Możliwości, bariery i korzyści współpracy Europejskiego Trybunału Obrachunkowego i krajowych organów kontroli podczas kontroli Trybunału w państwach członkowskich	40
Henrik Otbo, <i>Audytory Generalny Urzędu Kontroli Państwowej Danii</i> Kontrola Europejskiego Trybunału Obrachunkowego – możliwości współpracy w zakresie zarządzania finansowego Unii Europejskiej w państwach członkowskich	49
Philippe Séguin, <i>Prezes Trybunału Obrachunkowego Francji</i> Zarządzanie Unią Europejską przy zachowaniu niezależności najwyższych organów kontroli	56

Ubaldo Nieto de Alba, <i>Prezes Trybunału Obrachunkowego Hiszpanii</i> Kontrola środków wspólnotowych zarządzanych przez Hiszpanię	60
Saskia J. Stuiveling, <i>Prezes Powszechnej Izby Obrachunkowej Holandii</i> Katja Bongers, <i>Powszechna Izba Obrachunkowa Holandii</i> Poświadczenia wiarygodności państw członkowskich Unii Europejskiej. Holenderska deklaracja krajowa w zakresie środków unijnych	73
John Purcell, <i>Kontroler i Audytor Generalny Irlandii</i> Kontrola i audyt Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej – działania irlandzkie	79
Rasa Budbergytė, <i>Audytor Generalny Narodowego Urzędu Kontroli Republiki Litewskiej</i> Zalety i wady pełnienia funkcji organu certyfikującego i organu likwidacyjnego dla środków unijnych przez narodowe organy kontroli. Doświadczenia litewskie	87
Inguna Sudraba, <i>Audytor Generalny Urzędu Kontroli Państwowej Republiki Łotewskiej</i> Rola najwyższego organu kontroli Republiki Łotewskiej w umacnianiu kontroli wewnętrznej w zakresie środków unijnych oraz w informowaniu opinii publicznej	92
Dieter Engels, <i>Prezes Federalnej Izby Obrachunkowej Niemiec</i> Przyjęcie wspólnych standardów kontroli dla prac w ramach Unii Europejskiej przez krajowe organy kontroli i Europejski Trybunał Obrachunkowy	100
Guilherme d'Oliveira Martins, <i>Prezes Trybunału Obrachunkowego Portugalii</i> Prezentacja wyników kontroli Trybunału Obrachunkowego Portugalii w zakresie środków wspólnotowych przed parlamentem krajowym i opinią publiczną. Rola Trybunału Obrachunkowego Portugalii w umacnianiu rozliczalności	105
Igor Ciho, Mária Kysucká, <i>Najwyższy Urząd Kontroli Republiki Słowackiej</i> Zalety i wady pełnienia funkcji organu certyfikującego i organu likwidacyjnego dla środków unijnych przez Najwyższy Urząd Kontroli Republiki Słowackiej	114

Igor Šoltes, <i>Prezes Trybunału Obrachunkowego Republiki Słowenii</i> Jak najwyższe organy kontroli mogą przyczynić się do usprawnienia kontroli wewnętrznej w sektorze publicznym	119
Árpád Kovács, <i>Prezes Państwowej Izby Obrachunkowej Węgier</i> Doświadczenia z kontroli wykorzystania środków unijnych na Węgrzech	125
Francesco Staderini, <i>Prezes Trybunału Obrachunkowego Włoch</i> Trybunał Obrachunkowy Włoch i współpraca z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym	138



Edward A. Mierzwa – Wojciecha Bogumiła Jastrzębowskiego – Konstytucja dla Europy	147
---	-----



WYDAJE NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Adres redakcji: Najwyższa Izba Kontroli, 00-950 Warszawa, ul. Filtrowa 57,
Telefon: centrala NIK: (022) 444-5000; z-ca redaktora naczelnego Barbara Dolińska,
p. 5011, tel. (022) 444-5739; red. Joanna Kulicka, p. 5013, tel. (022) 444-5401,
red. Barbara Odolińska, p. 5012, tel. (022) 444-5781.

Nasz adres w sieci INTERNET: e-mail: KPred@nik.gov.pl; <http://www.nik.gov.pl>

Papier xerox 80 g.

Druk okładek: EGRAF, Warszawa.

Druk i oprawa: Poligrafia NIK.