

**SKUTKI PRZYSTĄPIENIA DO UNII EUROPEJSKIEJ**

**CZĘŚĆ 2: KONTROLA ZEWNĘTRZNA**

**DOKUMENT SIGMA: NR 20**

**Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju**

**Paryż**

**565553**

Pełny dokument dostępny via OLJS w swoim pierwotnym formacie

## PROGRAM SIGMA

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), czyli Organizacja na rzecz Współpracy Gospodarczej i Rozwoju jest międzyrządową organizacją zrzeszającą 29 państw demokratycznych o rozwiniętych gospodarkach rynkowych. Jej Centrum Współpracy z Krajami Nieczłonkowskimi (Centre for Co-operation with Non-Members) udostępnia reformującym się krajom Europy •rodkowej i Wschodniej oraz byłego Związku Radzieckiego doradztwo i pomoc OECD w szerokim zakresie zagadnień gospodarczych. PHARE wspiera finansowo kraje partnerskie w Europie •rodkowej i Wschodniej do momentu, gdy osiągną one stadium gotowości wzięcia na siebie zobowiązań wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej.

PHARE i SIGMA służą pomocą tym samym krajom: Albanii, Bośni-Hercegowinie, Bułgarii, Republice Czeskiej, Estonii, Byłej Republice Jugosławiańskiej Macedonii, Węgrom, Łotwie, Litwie, Polsce, Rumunii, Słowacji oraz Słowenii.

Program SIGMA , zainicjowany w 1992 r., działa w ramach Dyrekcji Zarządzania Publicznego OECD (*Public Management Directorate — PUMA*), która dostarcza politykom informacje i analizy eksperckie w dziedzinie zarządzania publicznego oraz ułatwia kontakty i wymianę doświadczeń pomiędzy przedstawicielami kadry sektora publicznego. SIGMA oferuje krajom-beneficjentom dostęp do sieci doświadczonych urzędników administracji publicznej, do informacji porównawczej i wiedzy technicznej w dziedzinach, którymi zajmuje się Dyrekcja Zarządzania Publicznego.

Celem programu SIGMA jest:

- Pomoc krajom-beneficjentom w ich dążeniu do doskonalenia systemu rządzenia, usprawnienie efektywności administracji i promowanie wśród administracji publicznej wartości demokratycznych, etyki oraz poszanowania prawa;
- Pomoc w rozwijaniu krajowego potencjału na szczeblu władz centralnych, potrzebnego do sprostania wyzwaniom wynikającym z rozwoju stosunków międzynarodowych i z procesu integracji Europejskiej; oraz
- Popieranie inicjatyw Unii Europejskiej i innych dawców pomocy zagranicznej, mających na celu wspieranie krajów-beneficjentów w reformowaniu administracji publicznej, oraz udział w koordynacji działań dawców pomocy.

We wszystkich swych działaniach program przywiązuje dużą wagę do ułatwiania współpracy między rządami. Praktyka ta obejmuje zapewnienie wsparcia logistycznego w tworzeniu sieci osób z doświadczeniem w dziedzinie administracji publicznej w Europie Środkowej i Wschodniej oraz kontaktów pomiędzy takimi osobami i ich odpowiednikami w innych krajach demokratycznych.

Zakres działalności programu SIGMA obejmuje pięć dziedzin: Strategie rozwoju administracji publicznej; Zarządzanie procesem tworzenia polityki oraz podejmowania decyzji, i koordynacja; Zarządzanie budżetem; Zarządzanie administracją państwową (włącznie z tworzeniem służby cywilnej); oraz Audyt i kontrola finansowa. Oprócz tego Jednostka ds. Informacji (*Information Services Unit*) rozpowszechnia materiały dotyczące zagadnień związanych z zarządzaniem publicznym, w formie publikacji i elektronicznie.

**Prawa autorskie zastrzeżone przez OECD, 1997**

**Wnioski o zezwolenie na powielanie lub tłumaczenie całości, bądź części powyższego materiału należy kierować do:**

**Head of Publications Service, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.**

**Opinie wyrażone w niniejszej publikacji nie stanowią wiążącego odzwierciedlenia oficjalnych stanowisk Komisji, państw członkowskich OECD, czy też krajów Europy Środkowej i Wschodniej uczestniczących w programie.**

## WST•P

Zachowanie zgodności z wymogami UE w dziedzinie wewnętrznej kontroli budżetowej, finansowej i kontroli zewnętrznej jest jednym z podstawowych obowiązków członka Unii. Program SIGMA analizuje te zagadnienia w ramach dwóch publikacji dokumentujących doświadczenia siedmiu członków UE (wraz z trzema niedawno przyłączonymi państwami) w dostosowywaniu procedur krajowych do procedur UE w zakresie wewnętrznej kontroli budżetowej, finansowej i procedur kontroli zewnętrznej. Publikacje te zawierają również opis regulacji i procedur centralnych, stosowanych przez Komisję Europejską i Europejski Trybunał Obrachunkowy. Niniejsza publikacja stanowi uzupełnienie Dokumentu SIGMA Nr 19 pt. „Skutki przystąpienia do Unii Europejskiej — Część 1: budżet i kontrola finansowa”, dotyczącego konsekwencji przystąpienia do UE dla systemu kontroli budżetowej i finansowej.

Celem niniejszej publikacji jest udzielenie pomocy krajom Europy środkowej i wschodniej, ubiegającym się o członkostwo w UE w przyjęciu odpowiednich koncepcji, poinformowanie ich o różnych podejściach i rozwiązaniach stosowanych przez państwa członkowskie oraz podsumowanie doświadczeń.

Przyjęte w dokumencie podejście polega na ogólnej prezentacji tematu i analizie zagadnień najważniejszych dla oceny i dyskusji. Opracowanie koncentruje się na doświadczeniach praktycznych i wnioskach wyciągniętych przez osoby i organizacje uczestniczące w przystosowaniu do wymogów UE i rozwoju administracji rządowej w omawianych siedmiu krajach. Te dwie publikacje (Dokument Nr 19 i 20) zawierają również szczegółowe informacje o przyjętych politykach wdrożeniowych oraz przegląd zastosowanych regulacji i procedur. W załącznikach znajdują się wykazy skrótów oraz przydatnych terminów, a także wybór przepisów UE z pełnymi odsyłaczami, dotyczących kontroli budżetowej, finansowej i Kontroli Zewnętrznej.

Obie publikacje nie są „produktem finalnym”. Stanowią one jedynie podstawę dla dalszych seminariów, warsztatów i dyskusji w gronie praktyków z krajów Europy środkowej i wschodniej i z państw członkowskich.

Dokumenty (sfinalizowane pod koniec pierwszego kwartału 1997 r.) zostały opracowane we współpracy z grupą autorów i przedstawicieli resortów finansów, komitetów integracji europejskiej i naczelnych instytucji kontrolnych z Czech, Węgier i Polski. Autorzy dokumentów zatrudnieni są w organach władzy i naczelnych organach kontrolnych Austrii, Danii, Finlandii, Francji, Portugalii, Szwecji i Wielkiej Brytanii.

Zespół SIGMA pragnie podziękować autorom zawartych tu publikacji i członkom grup referencyjnych za zaangażowanie oraz reprezentowanym przez nich instytucjom za aktywne wsparcie projektu. Opinie wyrażone w niniejszym dokumencie są opiniami poszczególnych autorów i nie zawsze odzwierciedlają opinie reprezentowanych przez nich instytucji, grupy referencyjnej, czy zespołu SIGMA.

Projekt, zainicjowany przez Larry'ego O'Toole'a z zespołu SIGMA i realizowany pod nadzorem Kjella Larssona, był realizowany w ścisłej współpracy z Richardem Allenem, przy wsparciu technicznym i administracyjnym ze strony Belindy Hopkinson, Michaela Kocha, Francoise Locci i Alette Wernberg. Niniejsza publikacja jest dostępna również w języku francuskim (*Incidences de l'adhésion à l'Union européenne — Partie 2, audit externe (Documents SIGMA: N° 20)*).

Niniejszy raport został opublikowany pod auspicjami Sekretarza Generalnego OECD.

Dodatkowe informacje:

Kjell Larsson, SIGMA-OECD, 2 rue Andre-Pascal, 75775 Paris, Cedex 16, France  
Tel.: (33 1) 45 24 79 00; Fax: (33 1) 45 24 13 00;  
e-mail: [sigma.contact@oecd.org](mailto:sigma.contact@oecd.org); <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>

## SPIS TREŃCI

PROGRAM SIGMA.....	2
WSTĘP .....	4
PRZEGLĄD ZAGADNIEŃ .....	9
1. Sytuacja ogólna.....	9
2. Wpływ przystąpienia do UE na przeprowadzane kontrole .....	10
3. Współpraca z ETO.....	11
4. Współpraca z Komisją .....	12
5. Uwagi końcowe.....	13
AUSTRIA.....	14
1. Streszczenie rozdziału .....	14
2. Wprowadzenie .....	15
3. Aspekty Kontroli Zewnętrznej w Austrii .....	15
3.1 Podstawy prawne Kontroli Zewnętrznej.....	15
3.2 Struktura organizacyjna Kontroli Zewnętrznej.....	15
3.3. Obszar audytu.....	16
3.4. Systemy, metody, praktyki i procedury Kontroli Zewnętrznej.....	16
3.5. Zakres audytu .....	17
3.6. Podział obowiązków pomiędzy ACA i inne organy audytorskie .....	17
3.7. Kontrola Zewnętrzna i metody zwalczania nadużyć .....	18
4. Relacje pomiędzy ACA i ETO.....	18
4.1. Ustawodawstwo.....	18
4.2. Komitet Kontaktowy i zebrania Funkcjonariuszy pracowników .....	19
4.3. Główne zasady współpracy ACA z ETO.....	19
4.4. Doświadczenia praktyczne ACA w kontaktach z ETO .....	20
5. Relacje pomiędzy ACA i Komisją .....	21
DANIA .....	22
1. Streszczenie rozdziału .....	22
2. Wprowadzenie .....	23
3. Aspekty Kontroli Zewnętrznej w Danii .....	23
3.1. Podstawy prawne Kontroli Zewnętrznej.....	23
3.2. Nowe wymagania i zmiany w ukierunkowaniu audytu.....	24
3.3. Sytuacja nowego ryzyka.....	25
3.4. Struktura organizacyjna Kontroli Zewnętrznej.....	26
3.5. Systemy, metody, praktyki i procedury Kontroli Zewnętrznej.....	27
3.6. Kontrola Zewnętrzna i metody zwalczania nadużyć .....	29
4. Relacje pomiędzy audytem zewnętrznym i wewnętrznym.....	29
4.1. Nowe typy i zakres audytu .....	31
5. Współpraca i koordynacja .....	32
5.1. Współpraca i koordynacja z ETO .....	32

5.2.	Współpraca i koordynacja z Komisją Europejską .....	34
5.3.	Współpraca z innymi krajowymi organami audytorskimi (m.in. prywatnymi) .....	35
5.4.	Współpraca z NOK i innymi organami audytorskimi z państw członkowskich UE .....	35
6.	Obieg informacji .....	36
6.1.	Zarządzanie przepływem informacji z Komisji .....	36
6.2.	Sprawozdawczość dla komisji i ETO .....	36
7.	Obsada stanowisk i wymagania kompetencyjne w organach UE .....	37
FINLANDIA .....		39
1.	Streszczenie rozdziału .....	39
2.	Uprawnienia kontrolne .....	39
3.	Transfery funduszy .....	40
4.	Główne zasady systemu kontroli .....	41
5.	Współpraca pomiędzy naczelnymi organami kontroli .....	43
6.	Kontakty z Komisją .....	43
7.	Udział w wizytach kontrolnych .....	44
8.	Zadania zebrań ds. współpracy .....	45
8.1.	Procedury współpracy .....	46
8.2.	Wspólne kontrole .....	46
8.3.	Kontrole koordynowane i równoległe .....	46
8.4.	Zasady kontroli .....	47
8.5.	Organ certyfikacyjny .....	47
8.6.	Zakupy publiczne .....	48
8.7.	Artykuły 92 i 93 Traktatu Stowarzyszeniowego .....	48
8.8.	VAT w obrotach wewnątrzspółnotowych .....	49
8.9.	Gwarancja prawidłowości .....	49
8.10.	Konferencja wewnętrzna .....	49
8.11.	Koordynacja wizyt kontrolnych .....	50
8.12.	Inne działania .....	51
9.	Własne działania kontrolne .....	51
9.1.	Zasada ekwiwalentnej kontroli .....	51
9.2.	Kontrola finansowa .....	51
9.3.	Kontrola efektywności .....	52
10.	Zapobieganie nadużyciom .....	53
11.	Organizacja, środki i szkolenia .....	55
ZAŁĄCZNIK 1: USTAWA O PRAWIE AUDYTORÓW PARLAMENTARNYCH I PAŃSTWOWEGO URZĘDU KONTROLI DO KONTROLI PEWNYCH TRANSFERÓW UZNANIOWYCH POMIĘDZY FINLANDIĄ I WSPÓLNOTAMI EUROPEJSKIMI .....		56
ZAŁĄCZNIK 2: MANDAT KONTROLNY PUK: PRZYGOTOWANIA USTAWODAWCZE ZWIĄZANE Z PRZYSTĄPIENIEM DO UE .....		58
ZAŁĄCZNIK 3: PRZYPISY 12-21 .....		60
ZAŁĄCZNIK 4: ORGANIZACJA I PODZIAŁ ZADAŃ W FIŃSKIM PAŃSTWOWYM URZĘDZIE KONTROLI .....		63
ZAŁĄCZNIK 5: SYSTEM ZEWNĘTRZNEJ KONTROLI FINANSÓW PAŃSTWA .....		64
FRANCJA .....		65
1.	Streszczenie rozdziału .....	65
2.	Francuski system kontroli .....	65

2.1. Państwo .....	65
2.2. Władze lokalne .....	67
3. Kontrola środków własnych .....	68
4. Kontrola wydatków na rolnictwo.....	69
5. Kontrola funduszy strukturalnych.....	70
6. Zatwierdzanie kontroli .....	72
7. Zwalczanie nadużyć .....	73
PORTUGALIA.....	75
1. Streszczenie rozdziału .....	75
2. Portugalski Trybunał Obrachunkowy .....	76
2.1. Podstawy prawne.....	76
2.2. Podsumowanie ostatnich zmian.....	76
3. Wpływ przystąpienia Portugalii do UE na Trybunał.....	78
3.1. Skutki ogólne.....	78
3.2. Rzeczywiste skutki dla PCA.....	80
4. Wnioski.....	85
SZWECJA .....	87
1. Streszczenie rozdziału .....	87
2. Wprowadzenie .....	88
3. Krajowy Urząd Kontroli (RRV).....	89
3.1. Zadania .....	89
3.2. Podstawy prawne.....	90
3.3. Nowe wymagania .....	91
3.4. Organizacja i środki.....	91
4. Sytuacja nowego ryzyka .....	92
5. Dwuletnie doświadczenia kontrolne w strukturach UE: wyzwania i podejścia.....	93
5.1. Działania na rzecz nauki języków .....	93
5.2. Stosowanie.....	94
5.3. Współpraca.....	94
5.4. Cele kontroli .....	95
6. Wnioski.....	97
WIELKA BRYTANIA.....	99
1. Streszczenie rozdziału .....	99
2. Wprowadzenie .....	100
3. Budżet Wspólnoty Europejskiej.....	101
4. Odpowiedzialność parlamentu .....	102
5. Kontrola finansowa w Wielkiej Brytanii .....	103
6. EAGGF .....	104
7. Badania parytetu cena/wartość .....	105
8. Kontrole równoległe/wspólne.....	106
9. Umowy o współpracę .....	107
9.1. ETO .....	107
9.2. Gwarancja prawidłowości .....	108
9.3. Komitet Kontaktowy .....	109
9.4. Oddelegowywanie personelu NAO .....	109
9.5. Komisja .....	110
10. Środki .....	110
11. Wnioski .....	110
KONTROLA FINANSOWA I AUDYT W UE .....	112

1. Wprowadzenie .....	112
2. Kontrola finansowa i audyt na poziomie Komisji i poza Komisj•.....	112
3. Kontrola finansowa i audyt w Komisji Europejskiej .....	113
4. Kontrola finansowa i audyt w pa•stwach cz•onkowskich.....	114
4.1. Fundusz gwarancyjny EAGGF.....	114
4.2. Fundusze strukturalne i doradcze .....	114
4.3. Przychody wspólnoty .....	115
5. Koordynacja kontroli finansowej i audytu pomi•dzy Komisj• i pa•stwami cz•onkowskimi .....	115
6. Kontrola finansowa i audyt innych obszarów wydatkowania funduszy i przychodów .....	117
6.1. Kraje Europy •rodkowej i Wschodniej.....	117
6.2. Kraje •rodkowoeuropejskie .....	118
7. Kontrola wewn•trzna i audyt wewn•trzny/zewn•trzny w krajach •rodkowoeuropejskich.....	119
ZA••CZNIK 1. PROCEDURY BUD•ETOWE .....	121
ZA••CZNIK 2.PROCEDURA ROZLICZE• .....	123
ZA••CZNIK 3. LISTA U•YTECZNYCH TERMINÓW .....	124
ZA••CZNIK 4. NIEKTÓRE ROZPORZ•DZENIA DOTYCZ•CE PLANOWANIA BUD•ETU, KONTROLI FINANSOWEJ I KONTROLI ZEWN•TRZNEJ .....	135
ZA••CZNIK 5. LISTA SKRÓTÓW .....	139
ZA••CZNIK 6. CZ•ONKOWIE GRUPY REFERENCYJNEJ .....	145



## PRZEGLĄD ZAGADNIEŃ

C.J.Carey<sup>1</sup>

1. W ostatnim dziesięcioleciu Komisja Europejska, jako instytucja odpowiedzialna za realizację budżetu Wspólnoty, interesuje się coraz bardziej efektami kontroli funduszy wspólnotowych, dokonywanych przez państwa członkowskie. Prawidłowa kontrola tych funduszy leży w interesie wszystkich państw członkowskich. Stosunek naczelnych organów kontrolnych (NOK) państw członkowskich do procedur i wymagań kontroli zewnętrznej są różne, między innymi z przyczyn legislacyjnych. Niniejszy przegląd zagadnień opiera się na raportach z poszczególnych krajów, opisujących szczegółowo doświadczenia NOK i ich współpracę ze służbami Komisji i z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym (ETO). Publikacja ta jest uzupełnieniem dokumentu SIGMA Nr 19 (*"Skutki przystąpienia do Unii Europejskiej — Część 1, Kontrola budżetowa i finansowa"*). W obydwu przypadkach przyjęte zostało podejście oparte na analizie wybranych zagadnień ilustrowanych przykładami.

2. Zdaniem zespołu SIGMA, stworzenie bazy danych o stosunku poszczególnych państw członkowskich do procedur kontroli zewnętrznej i wymagań związanych z członkostwem może być przydatne dla starających się o członkostwo krajów Europy środkowej. Może być ona również zbiorem użytecznych informacji dotyczących rozwoju UE w dziedzinie zarządzania finansowego i kontroli zewnętrznej oraz współpracy ze służbami Komisji, ETO i NOK z państw członkowskich.

### 1. Sytuacja ogólna

3. Od chwili powstania Wspólnoty, szefowie krajowych NOK odbywali spotkania (zazwyczaj raz do roku) w ramach Komitetu Kontaktowego. Organ ten nie ma formalnych podstaw prawnych. Na początku lat 70. Komitet Kontaktowy współpracował ze Zgromadzeniem (poprzednik Parlamentu Europejskiego), dążąc do opracowania poprawek do Traktatu WE, w ramach których utworzony został Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO). Poprawki zostały przyjęte w 1975 r., a ETO rozpoczęło działalność w październiku 1977 r.

4. Do czasu utworzenia ETO, państwa członkowskie otrzymywały instrukcje i przyjmowały wizyty służb kontrolnych Komisji. Nawet obecnie wizyty takie są dwukrotnie częstsze niż kontrole przeprowadzane przez ETO (patrz: raport z Finlandii).

5. Przed powstaniem ETO, wspólnotowy system kontroli wewnętrznej i zewnętrznej był w zasadzie autonomiczny i kierował się własnymi prawami. Najważniejszą rolę odgrywał w nim Kontroler Finansowy (*Financial Controller*), który zatwierdza każdy wydatek. Struktura ta miała w większości korzenie w systemie francuskim (patrz: raport z Francji).

6. W poprawkach do traktatu, prowadzących do powstania ETO, po raz pierwszy w przepisach wspólnotowych odwołano się do krajowych NOK. Kontrole ETO w państwach członkowskich muszą być przeprowadzone we współpracy z NOK. NOK mają obowiązek informowania ETO, czy zamierzają wziąć udział w tych kontrolach. Ponadto, na żądanie ETO, NOK przekazują tej organizacji wszelkie dokumenty i informacje niezbędne do przeprowadzenia kontroli (TEC, Art. 188c.3).

---

1. Przewodniczący Organu Rozjemczego Komisji Europejskiej ds. rozliczeń z EAGGF. Poprzednio pracownik Skarbu Państwa w Wlk. Brytanii. Przez cztery lata (1974-78) członek stałego przedstawiciela Wlk. Brytanii w Brukseli. Specjalista w dziedzinie kontroli publicznej i parlamentarnej wydatków. Przez 9 lat od 1989 r. członek ECA.

7. W 1979 r. ETO został członkiem Komitetu Kontaktowego i od tamtej pory odgrywa coraz większą rolę w działaniach NOK. Choć formalnie uczestnictwo w Komitecie pozostało dobrowolne, *de facto* deklaracja i uzasadnienie jego istnienia stanowi Art. 188c.3. W praktyce, prace Komitetu Kontaktowego koncentrują się obecnie na ETO, a uczestnictwo w działalności Komitetu (wraz z komitetem pomocniczym Funkcjonariuszy Członkowskich i grup roboczych) wymaga od NOK przeznaczenia odpowiedniej ilości czasu i znacznych środków.

8. W przeciągu ostatniej dekady, interesując się coraz bardziej efektywnością kontroli państw członkowskich nad funduszami wspólnotowymi, Komisja Europejska podjęła dwie ważne inicjatywy. Chodziło o zaangażowanie krajowych służb kontrolnych w przeprowadzanie kontroli m.in. dotacji dla rolnictwa i funduszy strukturalnych, w celu zapewnienia przestrzegania ustalonych kryteriów. (Szczegółowe informacje dotyczące tych inicjatyw przedstawiono w sekcji 3 pt. "Państwo członkowskie jako beneficjent", par. 17-20 i sekcji 4 pt. "Koordynacja kontroli finansowej na szczeblu UE i krajowym", par. 28-29, dokumentu SIGMA Nr 19). Reakcje NOK na te inicjatywy były różne. Choć Wspólnota uregulowała współpracę NOK-ETO, to jednak nigdy nie próbowała ująć w podobne ramy relacji NOK-Komisja.

9. Wydaje się prawdopodobne, że Komisja utrzyma swoją politykę zalecania państwom członkowskim procedur kontrolnych i nadal będzie od nich wymagać stosowania określonych standardów. Przystąpienie do UE nowych członków, nakładające na służby kontrolne i inspekcyjne Komisji dodatkowe wymagania, nada temu procesowi nowy impuls. W niniejszym dokumencie podjęta została próba wyjaśnienia pewnych różnic w podejściu NOK do członkostwa w UE. Może to ułatwić znalezienie odpowiedzi na pytanie: W jaki sposób, z uwzględnieniem ich niezależnego statusu i misji jako krajowych organów kontrolnych, NOK mogą najefektywniej przyczynić się do bieżącego reformowania systemu zarządzania finansami UE? Pytanie to dotyczy zarówno obecnych, jak i przyszłych członków.

## 2. Wpływ przystąpienia do UE na przeprowadzane kontrole

10. Większość NOK uważa, że przystąpienie ich krajów do UE spowodowało widoczny, lecz niezbyt wielki wzrost zadań kontrolnych. NOK z Wielkiej Brytanii ocenia, że zadania wynikające z członkostwa w UE pochłaniają ok. 2% jego czasu, co "odpowiada generalnie proporcji wydawanych przez Wielką Brytanię funduszy pochodzących z budżetu WE".

11. Ten rodzaj kalkulacji nie uwzględnia jednak niewymiernych zmian w podejściu i organizacji niektórych NOK, wynikających z przystąpienia do UE. Dostosowanie do przepisów WE wymaga na początku dużego wysiłku. Ponadto, wdrażanie nowych zasad może powodować dodatkowe ryzyko. Na przykład, NOK z Portugalii jako dwie z konsekwencji przystąpienia do UE wymienia przyjęcie metody kontroli przed dokonaniem wydatku i wprowadzenie wielodyscyplinarnych zespołów do oceny programów. Wg portugalskiego NOK, "zmiany takie wymagają nadzwyczajnej elastyczności instytucjonalnej".

12. Na skalę zmian w kulturze organizacyjnej wskazuje komentarz NOK ze Szwecji: "Nie możemy wykluczyć możliwości, że w pewnym stopniu przyczyną złego zarządzania, nieprawidłowości, nadużyć i korupcji w systemie rozliczeń UE jest sama konstrukcja tego systemu. Jeśli do tego samego celu wykorzystywane są fundusze z budżetu krajowego i z budżetu UE, to ryzyko błędów jest większe w związku ze stosunkowo złożoną strukturą obowiązujących regulacji... Fundamentalne podejście i struktura administracyjnych systemów kontroli, które musi stosować Szwecja po przystąpieniu do UE, różni się w pewnych istotnych aspektach od naszej praktyki krajowej. Oznacza to, że szwedzcy kontrolerzy mają problemy ze zrozumieniem i wdrożeniem tych systemów kontroli". Planując priorytety, organ kontrolny musi uwzględnić ryzyko, że krajowe systemy administracyjne mogą nie przywiązywać tej samej wagi do zarządzania funduszami wspólnotowymi, co funduszami krajowymi.

### 3. Współpraca z ETO

13. Istnieje obecnie dobrze rozwinięta procedura współpracy, obejmująca planowanie, wdrażanie i działania pokontrolne w ramach kontroli przeprowadzanych przez ETO w państwach członkowskich. Podstawy prawne działań ETO są opisane w kilku raportach krajowych (patrz: raport z Portugalii, sekcja 3, pkt. 2.3.A i z Finlandii, sekcja 7). Ogólna zasada współpracy została ujęta w raporcie ze Szwecji w następujący sposób: "Współpraca pomiędzy organami kontrolnymi w ramach UE musi cechować poszanowanie niezależności poszczególnych organów kontrolnych, przy czym rola dominująca któregoś z nich nie wynika z określonej zasady, lecz kształtuje się stosownie do potrzeb w konkretnych sytuacjach. Warunkiem *a priori* jest jednak to, że każdy organ sam określa, czy współpraca jest dla niego korzystna". Raporty z poszczególnych krajów ilustrują pewne różnice w podejściu do współpracy z ETO.

14. Możliwość udziału NOK w kontrolach ETO wyrażona w Traktacie jest interpretowana na wiele sposobów. NOK brytyjski w ogóle nie przewiduje uczestnictwa w niektórych kontrolach ETO "jeżeli istnieją ku temu uzasadnione powody". Z drugiej strony, NOK portugalski "uczestniczy w każdej prowadzonej przez ETO w Portugalii kontroli przychodów i wydatków wspólnotowych". W przypadku niektórych NOK, o udziale w kontrolach ETO decyduje pragmatyzm i posiadane środki (ten argument jest prawdopodobnie najważniejszym ograniczeniem w Wielkiej Brytanii). Szwedzki NOK jest gotów do rekrutacji kontrolerów, którzy towarzyszą ETO, lecz sądzi obecnie, że wstępne rozwiązania w zakresie współpracy są niewłaściwe.

15. W wymienionych przypadkach, współpraca przyjmowała najczęściej formę udziału przedstawiciela NOK w pracach ETO w charakterze obserwatora. NOK austriacki preferuje jednak bardziej aktywną formę uczestnictwa, co pozwala zadać pytanie, czy skutek aktywnego uczestnictwa w kontroli zainicjowanej i prowadzonej przez ETO niezależnie od NOK nie uległaby ograniczeniu. Problem ten rozwiązano wprowadzając "niezależne kontrole przeprowadzane po poinformowaniu o niej kontrolowanych". Oznacza to, że "NOK przeprowadza dochodzenie w tych samych obszarach co ETO" i "stosuje własne metody i oceny wniosków z kontroli, własną procedurę sprawozdawczą przewidzianą w konstytucji i w ustawie o Trybunale Kontrolnym".

16. W wyniku wcześniejszych dyskusji w ramach Komitetu Kontaktowego, NOK i ETO współpracują od początku lat 90-tych w celu przeprowadzenia ograniczonej liczby wspólnych kontroli. Są to kontrole, w ramach których ETO i jeden lub kilka NOK włączają swoje zasoby i przeprowadzają jedną kontrolę. Innym wariantem tej koncepcji były eksperymenty obejmujące kontrole „równoległe” i „koordynowane”, w czasie których dwa lub większa liczba organów przeprowadzały niezależne kontrole tego samego obszaru. Austriacka forma uczestnictwa w kontrolach ETO to przykład kontroli „równoległej” (inna jest tylko nazwa).

17. Kilka NOK podkreśla wartość szkoleń wspólnych kontroli dla obydwu stron. NOK zwracają również uwagę, iż wszystkie formy współpracy z ETO wymagają od ich kadr stosunkowo wysokich kwalifikacji. NOK portugalski ujawnia swoje poparcie dla wspólnych kontroli w następujących słowach: "Pomimo trudności i dodatkowych kosztów, doświadczenie ze współpracy z ETO jest pozytywne i wzbogacające, ponieważ pozwala ona na rozszerzenie wiedzy o obszary szczególnie istotne dla integracji i daje możliwość wymiany doświadczeń w zakresie metod i procedur kontrolnych. Jest to korzystne dla NOK i prowadzi do niezbędnego ujednoczenia kontroli koordynowanych". Opinia wyrażona przez NOK austriacki jest mniej korzystna: "Mówiąc ogólnie, z uwagi na ograniczone środki (fundusze, czas pracy personelu), zachowuje on [NOK] rezerwę w stosunku do wspólnych kontroli z ETO... z uwagi na znaczny wysiłek i wydatki związane z planowaniem i koordynacją wspólnych kontroli". Autor raportu z Wielkiej Brytanii zwraca uwagę na trudności w przeprowadzaniu kontroli równoległych i jeszcze większe problemy związane ze wspólnymi kontrolami. Te ostatnie są obecnie przedmiotem przeglądu w ramach Komitetu Kontaktowego.

18. Kolejna forma współpracy pomiędzy NOK i ETO wiąże się z wynikającym z Art. 188.c.3 Traktatu obowiązkiem ETO "udzielania Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Europy gwarancji wiarygodności rozliczeń oraz zgodności z prawem i prawidłowości reprezentowanych przez nie działań" (zwana dalej gwarancją prawidłowości). Jest to bardzo szczególny obowiązek, porównywalny do opinii lub świadectwa biegłego rewidenta, będącego normalnym finałem pracy kontrolera w sektorze prywatnym. Obowiązek ten jest dla kontrolera (ETO) dużym obciążeniem. Wywiązanie się z niego wymaga zapewnienia, a w razie potrzeby udowodnienia, że jego wniosek wynika z materiałów pokontrolnych.

19. Po dyskusjach w Komitecie Kontaktowym, ETO dąży do wynegocjowania dobrowolnych porozumień bilateralnych z NOK, zamierzając wykorzystać wyniki prac NOK jako materiały uzasadniające wspomnianą gwarancję prawidłowości. Celem negocjacji było ograniczenie obciążenia ETO związanych z ową gwarancją i wzmocnienie podstaw merytorycznych takich gwarancji. Kluczową kwestią jest tu stopień pewności ETO, że wyniki kontroli przeprowadzanych przez NOK są wiarygodne. Istnieje pewien związek pomiędzy tym zagadnieniem i nowymi inicjatywami Komisji wspomnianymi wyżej. W obydwu przypadkach, krajowe organy kontrolne działają w ramach standardów sformułowanych lub zatwierdzonych przez instytucje wspólnotowe. Negocjacje trwają, lecz ich ewentualne powodzenie mogłoby wskazywać, że takie rozwiązanie, w którym ETO i NOK są komplementarne a nie addytywne, stanowi oszczędniejszy model przyszłej współpracy niż wspólne kontrole.

#### 4. Współpraca z Komisją

20. W ustawodawstwie unijnym nie istnieje przepis, który regulowałby bezpośrednio kontakty pomiędzy NOK i Komisją. Do niedawna były one rzadkie. NOK brytyjski stwierdził, że kontakty takie są cenne — na przykład pomagają w przygotowywaniu dochodzeń związanych z nadużyciami i nieprawidłowościami w projektach w ramach wspólnej polityki rolnej. Raporty krajowe wskazują, że NOK coraz bardziej interesuje się działaniami Komisji.

21. NOK fiński zwrócił się do Komisji o regularne informacje o działaniach kontrolnych Komisji w Finlandii i przelewach funduszy dokonywanych przez Komisję bezpośrednio do odbiorców w Finlandii (o których władze krajowe nie są automatycznie informowane). NOK traktuje kontrolerów z Komisji jako kontrolerów wewnętrznych i przyjmuje stanowisko, że informacje o wizytach kontrolnych Komisji są tak samo niezbędne krajowemu kontrolerowi zewnętrznemu, jak informacje o wynikach uzyskanych przez krajowych kontrolerów wewnętrznych. Dane o przelewach dokonywanych bezpośrednio do beneficjentów w Finlandii są NOK potrzebne, by mógł on realizować swój określony przepisami krajowymi obowiązek weryfikowania poprawności postępowania ze wszystkimi funduszami UE przelanymi do Finlandii, bez względu na to, czy są one ujęte w budżecie, czy nie.

22. Raporty krajowe ilustrują różne reakcje na dwie inicjatywy Komisji wspomniane w par. 7 powyżej. Władze Francji, Szwecji i Wielkiej Brytanii wyznaczyły swoje NOK jako organy certyfikacyjne w rozumieniu przepisu 1663/95. Mając świadomość pełnienia nietypowej roli w tym względzie, NOK francuski utworzył komisję kontrolną, odpowiedzialną za działania certyfikacyjne, a NOK brytyjski zawarł odpowiedni umowę z krajową agencją państwową. Z kolei, podobne propozycje władz krajowych Danii i Finlandii napotkały na opór NOK w tych krajach. Obydwa te NOK podkreślały, że nie uważają za celowe angażowanie się bezpośrednio czy pośrednio w negocjacje pomiędzy Kontrolerem Finansowym Komisji i krajowymi władzami kontrolnymi w sprawie protokołów do funduszy strukturalnych. (Patrz: par. 1.3.4 powyżej i par. 17 w dokumencie SIGMA Nr 19).

#### 5. Uwagi końcowe

23. Ustawodawstwo UE pozostawia NOK państw członkowskich znaczny zakres swobody decydowania o roli, jaką zamierzają odegrać w kontroli wewnętrznej i zewnętrznej funduszy WE. Nawet

obowiązek współpracy przewidziany w Art. 188.c.3 Traktatu nie wiąże NOK automatycznie we wszystkich okolicznościach. Jak dowodzi niniejszy dokument, istnieją znaczne różnice w podejściu do tego zagadnienia NOK z poszczególnych państw członkowskich.

24. Niemniej jednak, na podstawie raportów krajowych można wnioskować, że większość NOK pragnie kontynuować współpracę z ETO, innymi NOK i Komisją Europejską bez względu na napotykaną niekiedy bariery formalne i merytoryczne. NOK portugalski poświęcił następującym argumentem na rzecz współpracy: "Ponieważ interesy poszczególnych krajów w odniesieniu do kontroli uległy znacznemu ujednoliceniu z interesami ETO, szczególnie w przypadku projektów lub programów współfinansowanych przez UE i państwa członkowskie, współpraca pomiędzy Portugalskim Trybunałem Obrachunkowym (PCA) i ETO stała się intensywniejsza".

25. NOK z krajów ubiegających się o przyjęcie do UE powinny już teraz przygotowywać się do współpracy. Członkostwo w INTOSAI i EUROSAI pozwala im skorzystać z doświadczenia NOK z UE i ETO. Nieformalne kontakty z Komisją (DG XX) mogą również pomóc zapoznać się ze strukturą kontroli finansowej i kontroli w UE oraz poznać zadania różnych służb kontrolnych Komisji.

26. Przygotowując się do współpracy, NOK powinny również rozważyć adekwatność istniejących przepisów krajowych dotyczących kontroli, dokonać przeglądu kadr i innych zasobów. Zasadnicze pytanie brzmi: czy istniejące uregulowania prawne zapewniają NOK kompetencje wystarczające do nawiązania współpracy w rozumieniu Art. 188.c.3 Traktatu? Drugie pytanie dotyczy w równym stopniu umiejętności i doświadczenia kadr, jak i ich liczebności. Kadry uczestniczące w kontroli wydatkowania funduszy UE będą musiały posiadać takie same kwalifikacje kontrolne i księgowość jak ich odpowiednicy z pozostałych NOK i z ETO. Niezbędnym elementem przygotowania kadr będzie więc również doskonalenie znajomości języków obcych.

## AUSTRIA

Wolfgang Wiklicky<sup>2</sup>

### 1. Streszczenie rozdziału

27. W raporcie tym opisane zostały pewne aspekty Kontroli Zewnętrznej w Austrii, obejmujące uregulowania prawne i strukturę organizacyjną.

28. Omawiane są tu relacje pomiędzy Austriackim Trybunałem Audytu (ACA) i ETO. Nacisk położony został na aspekty praktyczne: zasady współpracy, wzajemnych kontaktów, przepływ informacji i udział w kontrolach. Główną zasadą relacji pomiędzy ACA — jako niezależnym ciałem — i ETO jest zaufanie i równość obydwu instytucji.

29. Przystąpienie Austrii do UE 1 stycznia 1995 r. nie wpłynęło na kompetencje ACA, choć rozszerzony został zakres kontroli. ACA odpowiada za kontrolę wszystkich przebiegów finansowych — i związanych z nimi operacji finansowych — środków otrzymywanych przez rząd austriacki od UE (np. z funduszy strukturalnych) i realizowanych za pośrednictwem rachunków publicznych na szczeblu federacji i landów. Ponadto, ACA kontroluje przepływy finansowe z Austrii do UE. Kontrole te obejmują badanie zgodności dokonywanych operacji finansowych z przepisami i zasadami (m.in. wspólnotowymi).

30. W wyniku przystąpienia do UE, a także w związku z działaniami ETO w Austrii, na ACA nałożone zostały dodatkowe zadania administracyjne, przy niezmięnionej obsadzie kadrowej i budżecie. Innymi słowami, ACA nie otrzymała dodatkowych funduszy. Mimo to współpraca z ETO wymagała jednak nowych rozwiązań organizacyjnych (w ACA utworzono na przykład stanowisko funkcjonariusza pomocniczego).

31. Aby móc realizować swoje zadania kontrolne w możliwie najbardziej obiektywny i bezstronny sposób, ACA jest organizacją niezależną od administracji rządowej. Odpowiada tylko przed organami legislacyjnymi (parlament krajowy i parlamenty poszczególnych landów), składając im raporty roczne i specjalne. Przedłożone raporty są obowiązkowo publikowane.

32. W świetle istniejących regulacji prawnych, ACA nie wykonuje obecnie żadnych zadań związanych z zapobieganiem nadużyciom, niemniej jednak jego kontrole zewnętrzne mogą stanowić praktyczny instrument, służący temu celowi.

33. ACA uczestniczy w jednym wspólnym audycie (z ETO i kilkoma innymi NOK), obejmującym kwestię niezgodności różnych źródeł informacji o podatkach pośrednich w państwach członkowskich. Wynikiem audytu będzie wspólny raport.

---

2. Od 1986 r. — audytor ACA. Od 1996 r. — funkcjonariusz pomocniczy ACA i zastępca szefa Departamentu Spraw Europejskich ACA. Przez ostatnie 7 lat pełnił funkcję wykładowcy w Federalnej Akademii Administracji Publicznej. Poprzednio adiunkt na wydziale reklamy i badań rynkowych Wiedeńskiej Wyższej Szkoły Ekonomiki i Zarządzania (1982-1986).

## 2. Wprowadzenie

34. Austria jest republiką federalną, co implikuje podział władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej na dwa szczeble — federacji i 9 landów.

35. Podstawą prawną istnienia i działania ACA jest Konstytucja (Rozdział 5, Art. 121-128) oraz ustawa o ACA z 1948 r.

36. ACA jest organem niezależnym od rządu federalnego, odpowiedzialnym bezpośrednio przed parlamentem federacji (izbami). ACA nie jest częścią administracji rządowej i należy go postrzegać jako integralną część władzy ustawodawczej.

37. Zakres kontroli ACA obejmuje organy administracyjne, poszczególne jednostki oraz poszczególne przedsiębiorstwa na szczeblu federacji i landów.

38. ACA jest w Austrii jedynym organem posiadającym szerokie uprawnienia w dziedzinie zewnętrznej kontroli finansów publicznych. Mimo przystąpienia Austrii do UE, kompetencje ACA nie zostały poszerzone.

39. Rozszerzeniu ulega natomiast zakres kontroli. ACA odpowiada za kontrolę wszystkich przepływów finansowych — i związanych z nimi operacji finansowych — środków otrzymywanych przez rząd austriacki od UE (np. z funduszy strukturalnych) i realizowanych za pośrednictwem rachunków publicznych na szczeblu federacji i landów. Ponadto, ACA kontroluje przepływy finansowe z Austrii do UE. Kontrole te obejmują badanie zgodności dokonywanych operacji finansowych z przepisami i zasadami (m.in. wspólnotowymi).

## 3. Aspekty Kontroli Zewnętrznej w Austrii

### 3.1 Podstawy prawne Kontroli Zewnętrznej

40. Organizacja i zadania ACA określa rozdział 5 (audyt i operacje finansowe) Konstytucji z 1929 r. Obowiązki i zadania ACA są ponadto określone w ustawie o ACA z 1948 r.

### 3.2 Struktura organizacyjna Kontroli Zewnętrznej

41. Jak wspomniano, ACA podlega bezpośrednio parlamentowi federalnemu. Funkcje kontrolne realizowane są na szczeblu federacji i poszczególnych landów. Mają one charakter kompleksowy i swoisty, ponieważ jest to w pełni niezależny (w znaczeniu kompetencji wykonawczych) organ publiczny Kontroli Zewnętrznej.

42. W ujęciu funkcjonalnym, ACA jest organem parlamentu federacji i parlamentów poszczególnych landów — w zależności od tego, czy kontrolowane są operacje finansowe władz federacji czy landów.

43. Aby móc realizować swoje zadania kontrolne w możliwie najbardziej obiektywny i bezstronny sposób, ACA jest organizacją niezależną od administracji rządowej. Odpowiada tylko przed organami legislacyjnymi (parlament krajowy i parlamenty poszczególnych landów), składając im raporty roczne i specjalne. Przedłożone raporty są obowiązkowo publikowane.

44. Po przystąpieniu Austrii do UE struktura organizacyjna ACA nie zmieniła się.

45. W wyniku przystąpienia do UE, a także w związku z działaniami ETO w Austrii, na ACA nałożone zostały dodatkowe zadania administracyjne, przy niezminionej obsadzie kadrowej i budżecie. Innymi słowami, ACA nie otrzymała dodatkowych funduszy.

46. Bieżąca współpraca z ETO wymaga jednak nowych rozwiązań organizacyjnych (w ACA utworzono na przykład stanowisko funkcjonariusza pomocniczego — patrz: punkty 2.4.2 i 2.4.4.1).

### 3.3. *Obszar audytu*

47. Audyty obejmują badanie poprawności księgowej i zgodności z istniejącymi przepisami oraz zasadami oszczędności, wydajności i skuteczności działań. ACA nie ogranicza się do kontroli arytmetycznej poprawności rozliczeń.

48. W praktyce, najczęstszym typem kontroli są kontrole efektywności (tj. oszczędności, wydajności zarządzania finansowego i operacji), niemniej jednak ACA ma bezwzględny obowiązek wskazywania przypadków naruszenia prawa i obowiązujących zasad.

### 3.4. *Systemy, metody, praktyki i procedury Kontroli Zewnętrznej*

49. Fundamentem systemu publicznego Kontroli Zewnętrznej w Austrii jest rozdział 5 Konstytucji, ustawa o ACA i regulamin parlamentu federacji. Kontrole są z zasady inicjowane przez samą ACA, w większym stopniu na zasadzie *ex post*.

50. W ramach tego systemu, ACA stosuje wiele metod, praktyk i procedur, takich jak na przykład: roczne plany kontroli i przewidywania wstępne obejmujące kolejny okres; konkretne plany kontroli, określające szczegółowo obszary i tematy kontroli; procedury próbkowania statystycznego; analiza ryzyka oparta na doświadczeniach z poprzednich kontroli, ułatwiająca wybranie odpowiednich elementów do badania szczegółowego. Ponadto, przydatne informacje dotyczące poszczególnych zagadnień zawarte są w podręczniku kontrolnym ACA, zawierającym fundament teoretyczny, stosowane procedury i „listy kontrolne”.

51. Kontrole na miejscu obejmują następujące ważne aspekty:

- Kontrola wszystkich dokumentów uznanych przez ACA za istotne — księgi, faktur, kontraktów, korespondencji, akt i zapisów księgowych, etc., również z plikami elektronicznymi;
- Badanie i analiza bilansów i raportów prywatnych koncesjonowanych księgowych;
- Rozmowy z funkcjonariuszami i innymi przedstawicielami kontrolowanej organizacji;
- Ankiety;
- Kontrole stanu kasy.

52. Dla potrzeb kontroli ACA może angażować ekspertów.

53. Przeprowadzając kontrole i publikując ich wyniki, ACA ani jeden z zaangażowanych przez ekspertów nie może naruszyć zasad poufności.



### 3.5. Zakres audytu

54. Obowiązki ACA i jego prezesa są między innymi następujące:

- Opracowywanie federalnych sprawozdań finansowych;
- Kontrasygnowanie wszystkich [publicznych] instrumentów dłużnych (obowiązek prezesa ACA);
- Badanie transakcji finansowych rządu federacji (w tym operacji finansowych wszystkich administratorów mienia, funduszy i instytucji administrowanych przez agencje lub ciała federalne, wyznaczone w tym celu przez agencje rządu federacji). Prawo to rozciąga się ponadto na przedsięwzięcia, w których rząd federacji (samodzielnie lub łącznie z innymi osobami prawnymi podlegającymi kontroli ACA) posiada co najmniej 50% udziału, a także operacje finansowe przedsięwzięcia w 100% państwowych lub osób prawnych należących do takich przedsięwzięcia;
- Taki sam zakres audytu obejmuje operacje finansowe landów, władz lokalnych w rejonach liczących co najmniej 20.000 mieszkańców i stowarzyszeniach wspólnotowych;
- Badanie operacji finansowych osób prawnych na mocy prawa publicznego, dokonywanych z wykorzystaniem funduszy federacji lub landów;
- Badanie operacji finansowych innych organów wyszczególnionych w przepisach;
- Badanie operacji finansowych instytucji ubezpieczeń społecznych;
- Kontrola operacji finansowych ustawowych reprezentacji profesjonalnych.

55. W ramach posiadanych kompetencji kontrolnych, ACA samodzielnie decyduje o badaniu przepływów finansowych z funduszy UE do Austrii (łącznie z odpowiednimi strukturami organizacyjnymi, administracją rządową i systemami kontroli wewnętrznego) oraz kontroli zgodności wkładu finansowego Austrii do budżetu UE z obowiązującymi przepisami, łącznie z przepisami wspólnotowymi. Można to uznać raczej za pogłębienie, niż za rozszerzenie kompetencji kontrolnych ACA.

### 3.6. Podział obowiązków pomiędzy ACA i inne organy audytorskie

#### 3.6.1. Zadanie ACA

56. Kompetencje ACA obejmują badanie jednostek pod kątem audytu wewnętrznego na szczeblu zarówno federacji jak i landu oraz badanie jednostek odpowiedzialnych za Kontrolę Zewnętrzną na szczeblu landu. Tak więc uprawnienia kontrolne ACA mają najszerszy w Austrii zakres.

57. Przygotowując kontrole, ACA dąży do koordynacji swoich działań z jednostkami odpowiedzialnymi za audyt wewnętrzny na szczeblu federacji i z jednostkami odpowiedzialnymi za audyt wewnętrzny i zewnętrzny na szczeblu landu.

#### 3.6.2. Szczebel federacji

58. W każdym resorcie władz federalnych istnieje ciało odpowiedzialne za kontrolę wewnętrzną. Generalnie audyt wewnętrzny, niezależny od administracji, jest podporządkowany bezpośrednio ministrowi, któremu składa sprawozdania.

### 3.6.3. *Szczebel landu*

59. Władze landów posiadają różne jednostki organizacyjne odpowiedzialne za audyt wewnętrzny i zewnętrzny. Obowiązki i zakres kontroli wewnętrznej oraz zewnętrznej w tych jednostkach ograniczone są do zarządzania finansowego w odpowiednich strukturach władz landu.

60. Generalnie, audyt wewnętrzny na szczeblu landu jest niezależny od administracji i podporządkowany bezpośrednio odpowiedniemu „województwu”, któremu składa sprawozdania.

61. Jednostki odpowiedzialne za kontrolę na szczeblu landu są również niezależne od administracji, choć w ujęciu administracyjnym stanowią one część władz landu. Niemniej jednak, wykonując funkcje kontrolne, są podporządkowane odpowiedniemu parlamentowi landu, któremu przedstawiają sprawozdania.

### 3.6.4. *Obowiązki rządowych organów kontrolnych w kontekście przystąpienia do UE*

62. Jednostka kontrolna z Ministerstwa Rolnictwa i odpowiednie jednostki z trzech rządów landów pełni obowiązki certyfikacyjne na rzecz agencji państwowych związanych z Europejskim Funduszem Doradczym i Gwarancyjnym na Rzecz Rolnictwa (*European Agricultural Guidance and Guarantee Fund, EAGGF*) (Patrz: rozporządzenia Rady WE Nr 1287/95 i Nr 1663/95). W tym konkretnym przypadku ani ACA ani firmy prywatne (koncesjonowani księgowi) nie odgrywają ważniejszej roli.

## 3.7. **Kontrola Zewnętrzna i metody zwalczania nadużyć**

63. W świetle istniejących regulacji prawnych, ACA nie wykonuje obecnie żadnych zadań związanych z zapobieganiem nadużyciom, niemniej jednak jego kontrole zewnętrzne mogą stanowić praktyczny instrument, służący temu celowi.

## 4. **Relacje pomiędzy ACA i ETO**

### 4.1. *Ustawodawstwo*

64. Zgodnie z postanowieniami Art. 188c Traktatu, ETO jest audytorem zewnętrznym Wspólnoty. Wynika stąd, że ETO posiada kompetencje samoistne, oparte na równym prawodawstwie Wspólnoty i bez względu na to, czy kompetencje takie posiadają NOK w państwach członkowskich, ETO może prowadzić kontrole w państwach członkowskich i w instytucjach Wspólnoty.

65. ETO odpowiada za kontrolę wszystkich przychodów i wydatków Wspólnoty w podobny sposób, w jaki ACA odpowiada za kontrolę zarządzania finansowego i operacje finansowe na szczeblu federacji, landu i gminy.

66. Na mocy Traktatu, ETO ma obowiązek udzielania "gwarancji prawidłowości" (*Statement of Assurance*) rozliczeń. Ma on również obowiązek badania zgodności z prawem i zgodności z regulacjami wewnętrznymi. Ten typ kontroli — jako audyt finansowy — jest swoistym zadaniem ETO.

67. Artykuł 188c Traktatu reguluje współpracę i koordynację działań pomiędzy ETO i NOK następująco: "Audyt w państwach członkowskich jest prowadzony we współpracy z krajowymi organami kontrolnymi lub, jeżeli organy takie nie posiadają niezbędnych kompetencji, z odpowiednimi wydziałami krajowymi".

68. Bez względu na to, czy NOK (posiadający niezbędne kompetencje) współpracuje z ETO, ETO ma samoistne prawo prowadzenia kontroli w państwach członkowskich (na miejscu) w oparciu o prawo wspólnotowe. Cytowany już wyżej artykuł Traktatu stwierdza: "W razie potrzeby, ... audyt jest prowadzony na miejscu w innych instytucjach Wspólnoty i w państwach członkowskich".

#### 4.2. *Komitet Kontaktowy i zebrania Funkcjonariuszy •cznikowych*

69. W celu zapewnienia ciągłości przepływu informacji pomiędzy ETO i NOK z państw członkowskich, istnieją dwa nieformalne (tj. nie oparte na przepisach i nie posiadające formalnych procedur) instrumenty: zebrania Funkcjonariuszy •cznikowych i Komitet Kontaktowy prezesów NOK. Zebrania Funkcjonariuszy •cznikowych zwoływane są dwa razy w roku (wiosną — rolę gospodarza pełni NOK z państwa członkowskiego; pod koniec pierwszego i na początku czwartego kwartału zebrania zwoływane przez ETO odbywają się zazwyczaj w Luksemburgu). Celem tych spotkań jest przygotowanie tematów dla Komitetu Kontaktowego prezesów NOK z państw członkowskich, odbywającego zebrania raz w roku (początek czwartego kwartału; gospodarzem co drugiego zebrania jest ETO).

70. Na zebraniach tych od 1995 r. dyskutowano między innymi o następujących zagadnieniach (przygotowanie niektórych tematów zlecono dorocznym grupom roboczym utworzonym z Funkcjonariuszy •cznikowych):

- Możliwość współpracy pomiędzy ETO i NOK w ramach wspólnych audytów;
- Praktyczne znaczenie sformułowania: "we współpracy z..." z Artykułu 188c Traktatu (jest to istotny aspekt kontaktów pomiędzy ETO i NOK, który nie uzyskał pełnego wyjaśnienia od chwili powstania ETO w 1975 r.);
- Europejskie standardy kontroli na podstawie Standardów Audytu INTOSAI;
- Kontrole stosowania podatku VAT w państwach członkowskich;
- Stosowanie Artykułu 92 i 93 (powiadomienie o pomocy przyznanej przez państwa członkowskie) w państwach członkowskich;
- Koordynacja kontroli prowadzonych przez ETO i Komisję w państwach członkowskich (zagadnienie o szczególnej wadze);
- Raporty o postępach w dyskusjach na Konferencji Międzyszkowej, dotyczących relacji pomiędzy ETO i NOK (ETO zaproponowała uzupełnienie Traktatu o Art. 188.5, dotyczący prawa ETO do odwoływania się do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w celu zabezpieczenia praw i prerogatyw ETO w stosunku do państw członkowskich).

71. Należy wyraźnie powiedzieć, że organizacja zebrania Funkcjonariuszy •cznikowych i Komitetu Kontaktowego wiąże się z ogromnymi wydatkami (głównie koszty tłumaczeń pisemnych i ustnych oraz wyposażenia) ponoszonymi przez NOK — gospodarza. Na zebraniach Funkcjonariuszy •cznikowych obowiązuje język angielski, francuski i niemiecki, natomiast na zebraniach Komitetu Kontaktowego każda delegacja może się posługiwać własnym językiem, co oznacza konieczność tłumaczenia na niemal wszystkie języki reprezentowane w UE.

#### 4.3. *Główne zasady współpracy ACA z ETO*

72. Z punktu widzenia ACA (podzielanego przez ETO), podstawą wzajemnych stosunków stanowi zaufanie. W praktyce oznacza to, że całość wymiany informacji, współpracy i koordynacja w ramach

(wspólnych) audytów lub audytów finansowych dla potrzeb udzielenia gwarancji prawidłowości opiera się na dobrowolnym współdziałaniu ACA. Jak dotychczas, ETO uznaje te zasady.

73. ETO przekazuje regularnie ACA swoje raporty roczne, raport o udzielonych gwarancjach prawidłowości i inne specjalne raporty. Na zasadzie wzajemności, ACA udostępnia ETO swój raport roczny (publikowany po przedłożeniu parlamentowi federacji).

#### **4.4. Doświadczenia praktyczne ACA w kontaktach z ETO**

##### *4.4.1. Powiadomienia o kontrolach i przepływy informacji*

74. ETO utrzymuje kontakty z ACA. Powiadamia ACA z jednomiesięcznym wyprzedzeniem o działaniach kontrolnych planowanych na kolejny miesiąc. ACA jest informowany o poszczególnych audytach z sześciotygodniowym wyprzedzeniem.

75. W przypadku wielu audytów finansowych związanych z udzieleniem gwarancji prawidłowości, sześciotygodniowy okres powiadomienia okazał się zbyt krótki z uwagi na szczegółowość informacji podanych przez ETO w związku z przygotowaniem do audytu. Wnioski o udostępnienie informacji skierowane do ACA, który przekazuje je odpowiednim agencjom rządu federacji, a następnie otrzymane informacje i dokumenty przesyła do ETO. W przypadkach szczególnych możliwe jest nawiązanie bezpośrednich kontaktów pomiędzy ETO i agencjami rządu federacji — warunkiem jest poinformowanie ACA o takich kontaktach i ich wynikach.

##### *4.4.2. Obszary kontroli ETO*

76. ETO prowadzi kontrole finansowe i kontrole postępowania w państwach członkowskich. Głównym przedmiotem zainteresowania w ramach kontroli postępowania jest realizacja określonej polityki. Ten typ kontroli obejmuje ocenę mechanizmów i systemów wdrożonych w celu osiągnięcia podanych rezultatów. Przychody i rozchody są badane z punktu widzenia parytetu cena/wartość, co z konieczności wiąże się z ograniczonym audytem finansowym (jeśli ma zostać sprawdzone tylko funkcjonowanie systemów).

77. ACA miał dotychczas więcej doświadczeń z audytami finansowymi prowadzonymi przez ETO. Ten typ kontroli ma na celu sprawdzenie prawidłowości ustalenia, zapisania, księgowania i wypłaty lub odbioru kwot należnych UE lub Austrii. Czynności te przeprowadzane są zazwyczaj w kontekście gwarancji prawidłowości.

78. Takie kontrole finansowe prowadzone przez ETO w Austrii w roku 1995, 1996 i w pierwszych 4 miesiącach 1997 r. dotyczyły głównie funduszu rolnego EAGGF. Kontrole te koncentrowały się na przestrzeganiu przepisów i zasad oraz prawidłowości zapisów księgowych.

##### *4.4.3. Udział ACA w kontrolach ETO*

79. Artykuł 188c.3 Traktatu stanowi, że NOK mają (między innymi) obowiązek informowania ETO, czy zamierzają wziąć udział w audycie.

80. ACA (audytorzy odpowiedniego departamentu rewizyjnego) brali dobrowolnie udział w kontrolach prowadzonych w Austrii przez ETO. Udział ten przyjmowała postać niezależnych kontroli prowadzonych przez ACA za powiadomieniem podmiotów kontrolowanych. Oznacza to, że ACA poddawał kontroli te same podmioty co ETO (metoda porównywalna do audytu równoległego). ACA stosowała własne metody i sposoby oceny wyników oraz własne procedury sprawozdawcze przewidziane w Konstytucji i w ustawie o ACA. Zaletą tej procedury jest to, że ACA może przedstawić parlamentowi

federacji wiarygodne raporty o działaniach ETO w Austrii. Ponadto, procedura ta daje ACA możliwość zdobycia szerokiego doświadczenia poprzez porównanie prowadzonych przez siebie kontroli z audytami ETO.

81. Ogólnie mówiąc, ACA ma ograniczone możliwości udziału w kontrolach ETO z uwagi na szczupłe fundusze i kadry. Jak wynika z dotychczasowych doświadczeń, warunkiem wstępnym przeprowadzenia wspólnej kontroli musi być zainteresowanie obydwu stron i pomoc z niej dla NOK korzyści, a to z uwagi na znaczne koszty związane z planowaniem i koordynacją wspólnych kontroli.

82. ACA uczestniczy w jednej wspólnej kontroli (z ETO i kilkoma innymi NOK), obejmującej kwestie niezgodności różnych rodzajów informacji o podatkach pośrednich w państwach członkowskich. Wynikiem audytu będzie wspólny raport.

#### 4.4.4. Wnioski pokontrolne ETO

83. Typowy audyt ETO prowadzi do opracowania raportu z misji (tylko do użytku wewnętrznego w ETO) oraz dwóch pism sektorowych, z których jedno trafia do Komisji, a drugie — za pośrednictwem ACA — do kontrolowanej jednostki. Kontrolowana jednostka dysponuje zazwyczaj dwoma miesiącami na udzielenie odpowiedzi (w przypadku gwarancji prawidłowości termin ten ulega niekiedy skróceniu).

84. Kontrolowana jednostka przesyła odpowiedź do ETO za pośrednictwem ACA. Na tym etapie procedury, ACA może (choć nie ma takiego obowiązku) dołączyć do odpowiedzi dodatkową opinię. Jest to w zasadzie opinia niezależna od audytu krajowego zainicjowanego przez ACA w ramach udziału w audycie ETO.

85. Kopie odpowiedzi od kontrolowanych jednostek ETO kieruje do Komisji.

86. Należy zauważyć, że to Komisja ponosi ostateczną odpowiedzialność za realizację budżetu, nawet jeśli faktyczna administracja rozchodami i przychodami leży w gestii państwa członkowskiego. Rządy państw członkowskich ani NOK nie uczestniczą w przygotowywaniu raportu rocznego lub raportów specjalnych ETO. Stanowi to zadanie ETO i Komisji.

87. Po uzgodnieniu ostatecznego tekstu przez członków ETO, raport jest publikowany w Oficjalnym Dzienniku UE wraz z odpowiedzią Komisji (lecz bez odpowiedzi państw członkowskich). Niemniej jednak ETO lub Komisja może wziąć te odpowiedzi pod uwagę, jeśli uzna to za celowe.

88. Raporty ETO są brane pod uwagę przez Parlament Europejski przy udzielaniu Komisji absolutorium z wykonania budżetu.

89. Austria posiada jedynie ograniczone doświadczenia jeśli chodzi o praktyki sprawozdawcze ETO, ponieważ wnioski pokontrolne opublikowane w listopadzie 1996 r. nie wskazywały na istnienie żadnych poważniejszych problemów.

## 5. Relacje pomiędzy ACA i Komisją

90. Jako instytucja zewnętrznego publicznego audytu finansowego, ACA nie utrzymuje bezpośrednich kontaktów z Komisją. Na tej linii nie występuje formalny, nieprzerwany obieg informacji, jednak istotny element ich wymiany stanowi zebrania Funkcjonariuszy Członkowskich.

91. ACA korzysta z Oficjalnego Dziennika UE, otrzymuje od rządu pewne informacje dotyczące Komisji (np. SEM 2.000) i kieruje zapytania bezpośrednio do Komisji.

## DANIA

Hans Andersen<sup>3</sup>

### 1. Streszczenie rozdziału

92. Przychody i rozchody UE w Danii stanowi część budżetu państwa. Oznacza to, że Urząd Inspektora Generalnego (*Rigsrevisionen*) ponosi ogólną odpowiedzialność za Kontrolę Zewnętrzną tych funduszy. Organizacja UIG odpowiada podziałowi rządu na resorty. Na podstawie ogólnej zasady, każdy wydział kontrolny ("resortowy") przeprowadza audyty w odpowiednim ministerstwie. Wydziały "2" i "9" mają szczególny udział w kontroli funduszy UE w tym sensie, że odpowiadają one za audyt Ministerstwa Gospodarki Rolniczej, Rolnictwa i Rybołówstwa oraz Ministerstwa Podatków. Do chwili obecnej niemal wszystkie fundusze były kierowane do sektora rolnego, lecz z uwagi na rozwój współpracy w innych dziedzinach, coraz większy udział w kontrolach mają pozostałe wydziały.

93. Stosunki pomiędzy UIG i ETO oparte są na współpracy i równości stron. Dotychczas nie wystąpiły w nich żadne większe problemy. Możliwe, że do tej owocnej współpracy przyczyniło się podobieństwo zakresów kompetencji i metod stosowanych przez obydwie instytucje. UIG dba o rozwój owej współpracy, obsadzając możliwie jak największą liczbę stanowisk w ETO, uczestnicząc w zebraniach Komitetu Kontaktowego, zebraniach Funkcjonariuszy Członkowskich, grupach roboczych, wymieniając raporty i składając wizyty. Zgodnie z duńską konstytucją, relacje pomiędzy UIG i Komisją Europejską mają charakter jedynie dobrowolny.

94. Koncentracja wszystkich kontaktów międzynarodowych w sekretariacie UIG umożliwiła ich koordynację, zapewniła UIG pełne i dokładne informacje o współpracy z ETO. Dzięki temu możliwe było zapewnienie dobrej obsługi ETO i wizytujących Danię kontrolerów, a także udzielenie pomocy wewnętrznego wydziałom kontrolnym, posiadającym jedynie ograniczone kontakty z ETO.

95. Odpowiedzialność za kontrolę finansową i kontrolę postępowania w ramach funduszy gwarancyjnych i doradczych EAGGF (reprezentujących 95% wydatków UE w Danii) została skupiona w komórce UIG ds. współpracy z UE. Komórka ta współpracuje z ETO przy szczegółowym planowaniu wizyt kontrolnych i udziela pomocy przy realizacji dochodów na miejscu. Większość zadań z zakresu audytu finansowego została przekazana wewnętrznemu wydziałowi kontrolnemu duńskiej agencji państwowej, która odpowiada również za wystawianie gwarancji prawidłowości rozliczeń.

96. Utworzenie jednej agencji państwowej uprościło zarządzanie i kontrolę zewnętrzną funduszy EAGGF oraz ułatwiło komunikację pomiędzy różnymi organami administracyjnymi, kontrolnymi i audytorskimi. Systemy elektronicznej obróbki danych agencji państwowej stały się jednak stopniowo przestarzałe i są obecnie wymieniane. Nie umniejsza to jednak zalet przyjętej organizacji.

97. Trudno jest ocenić środki potrzebne do kontroli funduszy UE, ponieważ wymagania związane z audytami i ich metody podlegają ciągłej ewolucji: administracji przydzielane są nowe zadania, rośnie udział firm prywatnych, etc. Można jednak powiedzieć, że audyt funduszy EAGGF rządu 10 mld DKR

---

3. Szef wydziału ds. kontroli w Ministerstwie Gospodarki Rolniczej, Rolnictwa, Połowów i Współpracy Krajów Nordyckich. Jako ekonomista, przed mianowaniem na stanowiska Inspektora Generalnego Danii (1994 r.) pełnił misję z ramienia ONZ w Mozambiku. Przeprowadzał kontrole międzynarodowej współpracy i projektów w rolnictwie. Oddelegowany do ECA, gdzie w latach 1991-1995 kontrolował wydatki w ramach funduszy EAGGF).

(koron duńskich) rocznie wymaga 8 audytorów wewnętrznych i 4-5 audytorów w UIG. Ponadto, w sekretariacie występuje dodatkowe zapotrzebowanie na 10 osobomiesięcy rocznie w związku z kontaktami zewnętrznymi z instytucjami UE (nie licząc czasu pracy personelu zaangażowanego w zebrania Komitetu Kontaktowego).

98. Kontrola funduszy UE wymaga szczególnej wiedzy i umiejętności: m.in. znajomości języków, przepisów UE, organizacji wspólnoty, metod próbkowania statystycznego, etc. Wiedzy tej nie można zdobyć w całości na kursach — jest ona wynikiem nauki praktycznej.

## 2. Wprowadzenie

99. Niniejszy raport zawiera ogólny opis praktyk Kontroli Zewnętrznej funduszy UE w Danii. Głównym przedmiotem rozważań tutaj jednak fundusze EAGGF z uwagi na ich szczególne znaczenie.

100. Trudno obecnie określić wpływ, jaki miało przystąpienie Danii do UE w 1973 r. choćby na sam proces kontroli zewnętrznej w Danii, podobnie jak oddziaływania tego nie da się oddzielić od wpływu innych istotnych wydarzeń. Na przykład, w 1975 r. uchwalona została nowa ustawa o UIG, która w kolejnych latach spowodowała wiele zmian w metodach i zakresie audytu.

101. Niniejszy raport koncentruje się na ostatnich zmianach w warunkach wspólnych audytu, takich jak utworzenie organu audytu wewnętrznego w agencji państwowej, gwarancja prawidłowości rozliczeń z UE udzielana przez ETO, utworzenie organu certyfikacyjnego w odniesieniu do rozliczeń EAGGF i "racjonalnego programu zarządzania finansowego" Komisji Europejskiej, SEM 2000.

102. Za szczególne cechy duńskiego systemu administracji należy uznać to, że fundusze UE były od chwili przystąpienia do UE skoncentrowane w sektorze rolnym i że funduszami tymi zarządzała jedna agencja państwowa.

103. Przez szereg lat po przystąpieniu do UE, systemy administracji i kontroli wewnętrznej były uznawane za stosunkowo nowoczesne i ekonomiczne. Generalnie, systemy te spełniały potrzeby państw członkowskich i wymagania coraz bardziej zaostrzonych przepisów dotyczących pomocy w rolnictwie. Jednym z wyjątków od tej reguły był elektroniczny system obróbki danych, który stopniowo stał się przestarzały. Spowodowało to zastrzeżenia ze strony UIG i ETO, wynikiem czego jest wdrażany obecnie zintegrowany system komputerowy.

## 3. Aspekty Kontroli Zewnętrznej w Danii

### 3.1. Podstawy prawne Kontroli Zewnętrznej

104. Dotacje UE są zazwyczaj włączone do alokacji rocznych, a faktyczne rozchody i przychody są wykazywane w rozliczeniach rządu. "Alokacja" w Danii nie stanowi jedynie mandatu do wykonania pewnych działań, lecz nakłada również na odpowiedniego ministra bezpośrednią odpowiedzialność za wydatkowanie funduszy. W zasadzie, fundusze UE przekazywane organom władzy centralnej, osobom fizycznym lub władzom lokalnym nie odróżniają się od dotacji państwowych. Oznacza to, że duński UIG ma prawo do kontroli tych przepływów. Ponadto, dotacje UE podlegają tym samym kryteriom kontroli co dotacje krajowe.

105. Należy jednak zauważyć, że przepisy wspólnotowe nie określają, w jaki sposób UIG ma kontrolować dotacje UE. Komisja Europejska i Rada Wspólnot Europejskich (CEC) również nie formułują

konkretnych wymaga• wzgl•dem zakresu audytu. Kontrola Zewn•trzna instytucji lub osób fizycznych otrzymuj•cych dotacje UE jest zatem zagadnieniem o wymiarze wewn•trzkrajowym.

106. Ró•ne systemy dotacji stosowanych przez UE maj• wp•yw na ró•nice w zakresach wymaga• kontrolnych. Obowi•zki kontrolne spoczywaj• na w•adzach du•skich administruj•cych przedmiotowymi dotacjami, lecz w•adze te mog• wyznaczy• audytora, którego zadaniem b•dzie wykonanie jednej lub wi•kszej liczby czynno•ci kontrolnych na rzecz instytucji otrzymuj•cych dotacje.

107. Cho• przed przyst•pieniem do UE w 1973 r. przed naczelnymi organami kontroli (NOK) pa•stw cz•onkowskich UE nie stawiano wymaga• formalnych, to mo•na odnie•• wra•enie, •e pewne nieoficjalne oczekiwania wobec NOK jednak istnia•y. Oczekiwano na przyk•ad, •e fundusze UE b•d• poddawane kontroli w takim samym stopniu jak fundusze krajowe i •e kontrole b•d• prowadzone zgodnie ze standardami mi•dzynarodowymi. Oczekiwano równie•, •e audyty b•d• prowadzone *ex post* przez niezale•ne organy dysponuj•ce wystarczaj•co licznym, kompetentnym personelem. UIG mia• wystarczaj•ce umocowanie i kompetencje, nigdy zatem nie mia• problemu ze spe•nieniem tych bardzo ogólnych oczekiwa•.

108. Istniej•cy pa•stwowy system kontroli oparty jest na przepisach, które wesz•y w •ycie w dniu 1 stycznia 1976 r. Obejmuj• one ustaw• o UIG z 26/06/1975 (patrz: ustawa Nr 321 ze zmianami, Nr 245 z 22/04/1991 i Nr 465 z 12/06/1996) oraz ustaw• o Parlamentarnym Komitecie ds. Rozrachunków Publicznych (PAC), uchwalon• z t• sam• dat• (patrz: Par. 47 Konstytucji).

109. W sprawach administracyjnych UIG podlega parlamentowi du•skiemu. Realizuje swoje obowi•zki samodzielnie i przedstawia raporty sze•ciu cz•onkom PAC, wyznaczonym przez parlament. Jedynie PAC ma prawo za•da• od UIG przeprowadzenia kontroli w konkretnych przypadkach.

110. UIG i PAC sprawuj• w imieniu parlamentu kontrol• nad prawid•owo•ci• przychodów i wydatków rz•du, zgodno•ci• z przyznanymi dotacjami i — ogólnie — z przepisami prawa. Kontrola obejmuje te• racjonalno•• zarz•dzania finansowego w administrowaniu funduszami. Krótko mówi•c, UIG ma takie same kompetencje kontrolne jak ETO.

111. Parlament uchwali• przepisy upowa•niaj•ce ministrów do sprawowania pieczy nad konkretnymi obszarami administracyjnymi w celu wypracowania niezb•dnych regu• i przepisów dla potrzeb stosowania przepisów WE w Danii, np. przepisy dotycz•ce stosowania regulacji WE w sprawie wspólnego kształtowania rynków produktów rolnych, etc. (ustawa Nr 414 z 13/06/1990, ze zmianami, z których ostatnie wnosi ustawa Nr 399 z 14/06/1995).

### 3.2. *Nowe wymagania i zmiany w ukierunkowaniu audytu*

112. Od chwili przyst•pienia Danii do Wspólnoty Europejskiej nast•powaa•y ci•g•e zmiany w wymaganiach w stosunku do kontroli i UIG reagowa• na nie, zmieniaj•c jej zakres. Niektóre z najwa•niejszych zmian nie wi•za•y si• jednak z przyst•pieniem do UE, lecz z ogólnymi zmianami w wymaganiach dotycz•cych audytu.

113. W chwili przyst•pienia Danii do UE, UIG realizowa• program generalnej zmiany podej•cia w kontroli — z audytów opartych g•ównie na kontroli transakcji, do bardziej wydajnych audytów "systemowych". Wi•ksze znaczenie przypisywano jednocze•nie audytom post•powania/efektywno•ci.

114. Kolejna zmiana polega•a na zwi•kszeniu liczby organów kontroli wewn•trznej, które powstawa•y w wielu agendach resortowych. By•y one tworzone albo w najwa•niejszych instytucjach rz•dowych, albo w instytucjach wyspecjalizowanych w administrowaniu dotacjami publicznymi.



115. Pomimo ewolucji w kierunku wi•zania wi•kszej liczby projektów z funduszami strukturalnymi, tj. funduszem rozwoju regionalnego, funduszem rozwoju spo•ecznego, czy EAGGF-Komponent Doradczy, fundusze strukturalne nadal stanowi• mniej ni• 5% wszystkich funduszy przyznawanych Danii przez UE. Dominuj•cy udzia• w strukturze finansowania UE maj• nadal dotacje dla rolnictwa przep•ywaj•ce przez EAGGF-Komponent Gwarancyjny.

116. Reforma rolna z 1992 r. by•a najwa•niejszym impulsem do istotnych zmian w Komponente Gwarancyjnym i prze•cia z dotacji wyp•acanych przez sektor przetwórczy do bezpo•rednich dotacji dla producentów rolnych. Zmiana ta przebiega•a w Danii bez wi•kszych problemów, cho• istniej•ce skomputeryzowane systemy wyp•at stosowane przez agencj• p•atnicz• stawa•y si• stopniowo przestarza•e.

### 3.3. *Sytuacja nowego ryzyka*

117. Ci•g•e zaostrzanie regu• i przepisów zwi•zanych z EAGGF-Komponent Gwarancyjny doprowadzi•o do zmniejszenia ryzyka niew•a•ciwego wykorzystania tych funduszy i skierowa•o stopniowo uwag• na fundusze strukturalne, podlegaj•ce bardziej ogólnym, mniej precyzyjnym przepisom. Na nie w•a•nie w wi•kszej mierze zosta•y ukierunkowane kontrole wykorzystania dotacji UE.

118. UIG ocenia•, •e ryzyko w tym przypadku jest stosunkowo wysokie i przeprowadzi• dwie szerokie kontrole zarz•dzania funduszami strukturalnymi — w 1990 i 1991 r. Analizy owe zaowocowa•y dwoma raportami dla PAC, w których UIG zaleca• mi•dzy innymi rz•dowi wprowadzenie powszechnych zasad i instrukcji zarz•dzania funduszami (w szczególno•ci w odniesieniu do ksi•gowo•ci i kontroli prowadzonych przez audytorów prywatnych), a tak•e podj•cie próby sk•onienia Komisji Europejskiej do usuni•cia niejasno•ci w przepisach.

119. W okresie ostatnich kilku lat pa•stwa cz•onkowskie i instytucje UE zwraca•y coraz wi•cej uwagi na bardziej efektywne wykorzystywanie funduszy Wspólnoty. W odpowiedzi na te oczekiwania, Komisja Europejska zainicjowa•a program SEM 2000. Program ocenia ryzyko niew•a•ciwego wykorzystania funduszy strukturalnych jako wysokie, w zwi•zku z czym Komisja podkre•li•a potrzeb• wyja•nienia i ujednolicenia zasad reguluj•cych dzia•ania funduszy. Uznaj•c wy•szy stopie• ryzyka, Kontroler Finansowy Komisji zawiera obecnie umowy z poszczególnymi pa•stwami cz•onkowskimi.

120. W przypadku Danii, Kontroler Finansowy napotka• jednak na trudno•ci w odnalezieniu swojego odpowiednika instytucjonalnego na szczeblu centralnym. Inaczej ni• w przypadku wielu innych pa•stw cz•onkowskich, ministerstwa rz•du du•skiego posiadaj• szeroki zakres autonomii i nie istnieje resort koordynuj•cy o uprawnieniach arbitra. Podczas gdy w projekcie SEM 2000 Dani• reprezentuje Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Ministerstwo Finansów, to partnerami Kontrolera Finansowego s• ró•ne ministerstwa odpowiedzialne za zarz•dzanie programami i projektami finansowanymi przez fundusze strukturalne UE. W resortach tych planuje si• obecnie wprowadzenie wewn•trzných organów kontrolnych, b•d• komórki takie ju• powstaj•.

121. Postanowienia Traktatu z Maastricht nak•adaj• na ETO obowi•zek zatwierdzania rozlicze• Wspólnot Europejskich. Doprowadzi•y one nie tylko w ETO, lecz równie• w NOK do odej•cia od rozwi•za• indywidualnych ku procedurom scentralizowanym, obejmuj•cym w szczególno•ci komputerowe systemy obs•ugi p•atno•ci. Zmiana ta mia•a du•e znaczenie w Danii, gdzie systemy komputerowe Rady Interwencyjnej stawa•y si• coraz bardziej niewydolne. Sta•o si• jasne, •e efektywno•• wymaga, by nowy system zintegrowa• nie tylko system obs•ugi indywidualnych odbiorców i system p•atno•ci, lecz równie• system finansowy.

122. Zmiana Rozporz•dzenia Rady Nr 729/70 dotycz•cego finansowania wspólnej polityki rolnej w 1995 r., a obecnie przyj•cie pewnych regu• (np. Rozporz•dzenie Komisji Nr 1663/95) doprowadzi•y do

powanej, opisanej w dalszej części dokumentu zmiany w wymaganiach w stosunku do kontroli funduszy rolnych UE.

### 3.4. *Struktura organizacyjna Kontroli Zewnętrznej*

123. UIG dzieli się na 3 departamenty obejmujące 23 wydziały, sekcje konsultantów i jednostki. Działania departamentów koordynuje Grupa Wykonawcza odbywająca spotkania dwa razy w tygodniu. W jej skład wchodzi Inspektor Generalny, trzech zastępców Inspektora Generalnego, Szef Sekretariatu i Szef Administracji. O zadaniach personelu decyduje Sekretariat i Wydział Administracyjny – łącznie z Sekcją Informatyczną. Zadania są realizowane przez doraźnie tworzone grupy. Stałe komitety opracowują metodykę w trzech ważnych obszarach: audyt finansowy, audyt postępowania/efektywności i podnoszenie kwalifikacji kadr. Regułą jest, że każdy wydział kontroluje konkretne ministerstwo i każdy przeprowadza zarówno systemowy audyt finansowy, jak i audyt postępowania/efektywności (często w ramach jednego, zintegrowanego audytu).

124. W Danii wydatki i przychody UE są wykazywane w rozrachunkach rządu w ramach budżetów zainteresowanych ministerstw i podlegają kontroli tak jak fundusze krajowe, tj. przez odpowiednie wydziały UIG. Zadania wydziałów przeprowadzających najwięcej liczb kontroli są następujące:

*Sekretariat* Koordynuje audyty z udziałem wydziałów kontrolnych i odpowiada za współpracę międzynarodową, w tym z ETO.

*Wydział "2"* Kontroluje Ministerstwo Gospodarki Rolniczej, Rolnictwa i Rybołówstwa, tj. EAGGF – Komponent Doradczy i Gwarancyjny, przez który przechodzi ok. 95% wszystkich subsydiów UE. Koordynuje kontrolę refinansowania eksportu produktów rolniczych z Wydziałem "9".

*Wydział "3"* Kontroluje Ministerstwo Pracy i Ministerstwo Spraw Socjalnych, tj. dotacje z Funduszu Rozwoju Społecznego.

*Wydział "9"* Kontroluje Ministerstwo Podatków, łącznie z procedurami kontroli celnej i przychodami UE pochodzącymi z Danii. Koordynuje audyty refinansowania eksportu produktów rolnych z Wydziałem "2".

*Wydział "10"* Kontroluje Ministerstwo Gospodarki i Przemysłu, tj. dotacje z Funduszu Rozwoju Regionalnego.

125. Wydział "2" zawsze odgrywa kluczową rolę w kontroli zewnętrznej funduszy UE w Danii. Wydział ten odpowiada za kontrolę wielkości wydatków UE w Danii. W latach 1980-1995 nosił on nazwę "Wydział Międzynarodowego", ponieważ odpowiada za kontakty zewnętrzne z ETO. W 1996 r. obowiązki te zostały przeniesione do Sekretariatu, a Wydział "2" otrzymał inne zadania kontrolne.

126. Zmiany w wymaganiach i ukierunkowaniu audytu oraz ocenie ryzyka nie tylko zmieniły podejście do audytu, lecz doprowadziły do dalszej redukcji zatrudnienia. W okresie pierwszych 10-15 lat po uchwaleniu w 1975 r. nowej ustawy o UIG, zmniejszyło się ono z 370 pracowników do 250. Poziom ten został utrzymany. Obecnie UIG zatrudnia 270 pracowników, przy czym liczba audytorów zwiększyła się kosztem grupy personelu pomocniczego.

127. Podobnie, wielkość zatrudnienia w Wydziale "2" zmniejszyła się z 25 audytorów w 1980 r. do 13 audytorów w 1997 r. Wynikało to częściowo z ogólnych redukcji zatrudnienia w UIG, a częściowo z utworzenia w 1990 r. komórki kontroli wewnętrznej w agencji płatniczej.

### 3.5. Systemy, metody, praktyki i procedury Kontroli Zewnętrznej

128. W UIG istniejące następujące ogólne koncepcje audytów:

- Systemowy audyt analityczny i audyt systemów informatycznych;
- Audyt techniczno-finansowy;
- Audyt postępowania/efektywności (kontrola zarządzania / parytetu cena/wartości)
  - dochodzenia ekstensywne;
  - procedury i indywidualne decyzje;
- Kontrola alokacji.

129. Istniejące procedury audytu obejmują systemowy audyt analityczny, audyt finansowy i audyt procedur i indywidualnych decyzji. Działania kontrolne są udokumentowywane w raportach z kontroli, w wyniku których do kontrolowanych instytucji kierowane są wnioski pokontrolne. O wynikach kontroli informowany jest PAC. Otrzymuje on raporty specjalne, roczne i memoranda. PAC opracowuje raport publiczny i kieruje go do parlamentu. Koncepcja audytu ilustruje sposób jej stosowania w agencji państwowej.

130. Choć odpowiedzialność za wdrożenie pewnych zadań została przekazana organom upoważnionym i kontrolnym, ogólną odpowiedzialność za administrowanie organizacjami Wspólnego Rynku ponosi agencja państwowa. Agencja państwowa zawarła umowy z dyrektoriatami administrującymi i kontrolującymi fundusze EAGGF-Komponent Gwarancyjny. Na przykład, Duński Dyrektoriat ds. Rozwoju jest organem upoważnionym kilka programów pomocy realizowanych w uzupełnieniu programów EAGGF-Komponent Doradczy. Podobnie, odpowiedzialność za wdrożenie środków kontroli technicznej została przekazana między innymi Dyrektoriatowi ds. Produkcji Rolniczej i Duńskiej Służbie Weterynaryjnej. Podpisana została również umowa o współpracy z Ministerstwem Podatków, kontrolującym refinansowanie eksportu.

131. Do 1996 r. agencja państwowa otrzymywała zwrot kosztów działań kontrolnych, prowadzonych przez inne dyrektoriaty i ministerstwa. Obecnie refundacja kierowana jest do organów faktycznie realizujących działania kontrolne.

132. Systemowy audyt analityczny polega na udokumentowaniu i ocenie procedur i rozwiązań w zakresie kontroli wewnętrznej, związanych z systemami finansowo-księgowymi agencji państwowej. Procedury i bezpieczeństwo elektronicznej obróbki danych oraz kontrola wewnętrzna podlegają certyfikacji. Funkcje kontroli zewnętrznej są udokumentowywane i poddawane ocenie.

133. Audyt techniczno-finansowy polega na kontroli obejmującej: (a) stan aktywów; (b) saldo kontowe, tj. kontrolę wydzielonych rachunków EAGGF i rachunków administracyjnych w porównaniu z księgowościami dyrektoriatu; (c) faktury; (d) porównanie komputerowych baz danych ze specyfikacjami produktów i wypłatami refundacji eksportowych i płatnościami (czeki lub przelewy); (e) kontrolę zgodności wyciągów księgowych EAGGF z przepisami; (f) zapasy interwencyjne, tj. zarejestrowane stany produktów są porównywane z informacjami przekazywanymi EAGGF; (g) księgowanie strat netto, tj. weryfikację raportów osób magazynujących zapasy i zarejestrowane straty ilościowo netto; (h) nieprawidłowości i roszczenia odszkodowawcze oraz (i) rozliczenia gwarancji, tj. kontrolę organizacji Wspólnego Rynku.

134. Te obszary kontroli stanowią część rocznego i cyklicznego, odnawialnego planu z uwzględnieniem ryzyka i znaczenia finansowego. Do czasu osiągnięcia przez organ kontroli wewnętrznej w

agencji p•atnicznej stanu pe•nej gotowo•ci do dzia•ania, wszystkie organizacje Wspólnego Rynku podlega•y przez okres pi•ciu lat kontroli Wydzia•u "2".

135. Audyt post•powania/efektywno•ci (kontrola zarz•dzania/kontrola parytetu cena/warto••) stanowi audyt analityczny zarz•dzania funduszami rz•dowymi. Badanie obejmuje mi•dzy innymi kwesti•, czy zadania (podejmowane decyzje, dzia•ania, programy lub ca•o•• zada• instytucji) s• realizowane w optymalny sposób i czy s• one zgodne z celami sformu•owanymi przez parlament. Kontroli podlega jeden lub kilka aspektów: **oszcz•dno••** (czy towary i us•ugi zosta•y nabyte mo•liwie najmniejszym kosztem z uwzgl•dzeniem kryterium jako•ci), **wydajno••** (czy uzyskiwany jest maksymalny efekt przy wykorzystaniu minimum •rodków) oraz **skuteczno••** (czy zapewniono realizacj• celów i skutków d•ugofalowych).

136. Z uwagi na znaczenie ró•nych programów i zwi•zane z nimi ryzyko, Wydzia• "2" przeprowadza audyt post•powania/efektywno•ci agencji p•atnicznej corocznie. Dla porównania, pozosta•e dyrektoriaty Ministerstwa Gospodarki •ywno•ciowej, Rolnictwa i Rybo•óstwa s• poddawane kontroli kolejno, zgodnie z planem kontroli, co 4 lata.

137. Po uchwaleniu w 1975 r. ustawy o UIG, kontrole nabra•y bardziej ogólnego charakteru. Dotyczy to równie• kontroli zarz•dzania agencj• p•atnicz• i poszczególnych rozwi•za• w dziedzinie Wspólnego Rynku. Od 1975 r. administracj• funduszy UE (EWG) w Danii poddano oko•o 15 wi•kszym kontrolom, w wi•kszo•ci przypadków dotycz•cym funduszy rolnych. Zró•nicowanie tematyki kontroli ilustruj• przyk•ady tytułów raportów przed•o•onych PAC:

- Raport o wk•adzie Danii do •rodków w•asnych, przychodów i wydatków EWG, zwi•zanych z wdra•aniem rozwi•za• rynkowych, czerwiec 1981.
- Fundusze strukturalne EWG. Informacje ogólne o funduszach — Cz••• I, listopad 1991.
- Fundusze strukturalne EWG. Dzia•ania funduszy — Cz••• II, stycze• 1993.
- Raport o kontroli i zarz•dzaniu zapasami interwencyjnymi UE w Danii, stycze• 1994.
- Raport z wdra•ania reformy rolnej UE w Danii, czerwiec 1995.
- Raport z kontroli bryndzy (sera) w Danii, marzec 1996.

138. Ponadto PAC otrzyma• szereg memorandów dotycz•cych pomniejszych kontroli (np. czynno•ci pokontrolne dokonywane po opracowanych wcze•niej raportach lub wst•pne badania zwi•zane z przysz•ymi raportami).

139. Kontrola alokacji stanowi porównanie rachunków rz•dowych z rachunkami poszczególnych agend rz•du oraz porównanie alokacji w ramach tych rachunków. Transfery EAGGF s• w••czone do krajowego systemu alokacji i wchodz• w zakres kompetencji UIG. Roczny raport z kontroli alokacji jest przedk•adany PAC.

140. Wydzia• "2" ponosi ogóln• odpowiedzialno•• za audyt agencji p•atnicznej, lecz koordynuje dzia•ania kontrolne z organem kontroli wewn•trznej. Szczególny nacisk k•adzie si• na:

- audyt post•powania/efektywno•ci;
- audyt finansowy kosztów administracyjnych;
- uzupe•niaj•cy audyt finansowy organizacji Wspólnego Rynku i innych •rodkach wsparcia;
- pomoc doradc•;

- nadzór i kontrola jako ci audytu wewn•trznego/organu certyfikacyjnego;
- nadzór wykonania decyzji s•du;
- wspó•prac• w ramach sieci z innymi NOK w sprawach wspólnej polityki rolnej.

### 3.6. *Kontrola Zewn•trzna i metody zwalczania nadu•y•*

141. UIG nie postrzega si• jako organu zwalczaj•cego nadu•ycia, lecz jako organ próbuj•cy zapobiega• nadu•yciom i nieprawid•owo•ciom poprzez audyt, który zapewnia racjonalno•• wewn•trznym procedur kontrolnych. W przypadku stwierdzenia nadu•ycia, audytor informuje o tym kierownika kontrolowanej instytucji, za• dalsze dzia•ania podejmuje UIG. Ponadto organ ten zwróci• si• do poszczególnych ministerstw o przekazywanie informacji o nie wykrytych przez UIG przypadkach powa•nych nadu•y• i nieprawid•owo•ci. Procedury kontroli wewn•trzej zostaj• wówczas poddane analizie w celu wskazania i wyeliminowania ich s•abych punktów.

142. W odniesieniu do funduszy EAGGF, UIG otrzymuje kopie wszystkich raportów dotycz•cych nadu•y• i nieprawid•owo•ci przekazywanych Komisji, lecz nie prowadzi wspó•pracy z UCLAF, organem Komisji ds. zwalczania nadu•y•.

143. UIG zwróci• si• do resortów o poinformowanie o wynikach post•powa• s•dowych, ••cznie ze sprawami wniesionymi przed Trybuna• Sprawiedliwo•ci UE oraz o dalszych dzia•aniach podejmowanych w takich przypadkach. Obecnie UIG przygotowuje si• do kontroli zarz•dzania finansowego w agencji p•atniczej. W kontroli tej zamierza uwzgl•dni• •rodki przeciwdzia•ania nieprawid•owo•ciom, post•powanie w razie ich stwierdzenia i dalsze dzia•ania. Dla potrzeb tej konkretnej kontroli UIG wykorzysta zbiór za•o•e wykorzystany dwa lata temu w podobnej kontroli przez Krajowy Urz•d Kontroli z Wielkiej Brytanii.

## 4. *Relacje pomi•dzy audytem zewn•trznym i wewn•trznym*

144. Ka•dy minister ma prawo do utworzenia niezale•nego organu audytu lub kontroli wewn•trzej. W okresie ubieg•ych 10 lat powsta•o w ten sposób wiele nowych organów audytu wewn•trznego. S• one zazwyczaj tworzone na mocy Par. 9 ustawy o UIG, pozwalaj•cego Inspektorowi Generalnemu przekaza• pewne zadania organom kontroli wewn•trzej.

145. Warto odnotowa•, •e Ministerstwo Gospodarki •ywno•ciowej, Rolnictwa i Rybo•stwa utworzy•o dwa organy kontroli wewn•trzej: jeden na mocy Par. 9 porozumienia z UIG, a drugi na podstawie innych przepisów. Pierwszy z nich jest departamentem ministerstwa, a drugi znajduje si• w agencji p•atniczej. Wspomniane ministerstwo stwierdzi•o, •e utworzenie organu kontroli wewn•trzej na innej podstawie ni• Par. 9 porozumienia zapewnia wi•ksz• niezale•no•• w wyborze zada• kontrolnych i daje wi•ksze mo•liwo•ci udzielania pomocy doradczej poszczególnym instytucjom ministerstwa.

146. Planowane lub ju• utworzone organy kontrolne w Du•skim Dyrektoriacie ds. Rozwoju, Dyrektoriacie ds. Gospodarki i Przemys•u i w Ministerstwie Pracy badaj• wewn•trzne procedury kontrolne i informuj• kierownictwo o wydajno•ci zarz•dzania finansowego na wszystkich szczeblach. Szczególne znaczenie jest zazwyczaj przypisywane funkcjom doradczym.

147. Jedn• z gównych wad tworzenia komórek kontrolnych i organów kontroli wewn•trzej na podstawie innej ni• Par. 9 porozumienia z UIG jest to, •e UIG musi mie• dost•p do stanowisk organizacyjnych organu kontroluj•cego, wytycznych dla tej funkcji oraz planów kontroli i raportów tego cia•a. Dopiero wówczas UIG jest w stanie oceni•, w jakim stopniu mo•e wykorzysta• wyniki przeprowadzonych audytów i kontroli. W niektórych przypadkach organy te nie posiadaj• wystarczaj•cego

stopnia samodzielności, w związku z czym UIG musi prowadzić własne audyty w celu wyrobienia sobie opinii o stanie rachunków. Niemniej jednak, wspomniane organy kontrolne są nadal bardzo przydatne dla UIG w procesie doskonalenia procedur i środków kontroli wewnętrznej.

148. Na szczęście działania UIG i organów kontroli wewnętrznej nakładają się na siebie w niewielkim stopniu, ponieważ ministerstwa wolały tworzyć organy kontroli wewnętrznej zgodnie z Par. 9 porozumienia. Większość organów kontroli wewnętrznej została utworzona w najważniejszych instytucjach rządowych w ramach ministerstw i przyjęła formę organizacyjną dającą im najwyższy stopień autonomii finansowej. Kilka innych organów kontroli wewnętrznej powstało w instytucjach wyspecjalizowanych w administrowaniu subsydiami publicznymi. Istnieje szczególna potrzeba wprowadzenia w tych właśnie instytucjach, takich jak Dyrektoriat ds. Podatków i Cel oraz agencja płatnicza, odpowiednich środków i organów kontroli wewnętrznej, pozwalających zapewnić zgodność z systemem.

149. Jeśli organ kontroli wewnętrznej jest tworzony zgodnie z Par. 9 porozumienia, zainteresowany minister i Inspektor Generalny podpisują umowę o współpracy. Umowa zawiera zazwyczaj zapis dotyczący koordynacji działań kontrolnych, który pozwala wyeliminować nakładanie się działań kontrolnych, przy utrzymaniu ogólnej odpowiedzialności UIG za kontrole w ministerstwach.

150. Standardowa umowa stwierdza, że organ kontroli wewnętrznej powinien podejmować: audyt finansowy rozrachunków rocznych; ocenę wewnętrznych procedur i środków kontroli; przeprowadzanie niezapowiedziane uzgodnienia gotówki i funduszy; przeprowadzanie audytów postępowania/efektywności; kontrolowanie i ledzić wykonanie budżetu oraz sprawozdawczość finansową; wszczynać specjalne dochodzenia uzupełniające w stosunku do dochodzeń podejmowanych zwyczajowo przez firmy doradcze; doradzać i udzielać pomocy w sprawie nowych przepisów.

151. W umowach z Ministerstwem Gospodarki Rolnictwa i Rybołówstwa podział zadań kontrolnych pomiędzy organ kontroli wewnętrznej (audyt wewnętrzny) duńskiej agencji płatniczej i UIG jest odmienny niż w umowie standardowej. Wynika to przede wszystkim z faktu, że agencja płatnicza jest instytucją wysoce wyspecjalizowaną w administrowaniu dotacjami, po drugie zaś z faktu, że kontrola funduszy EAGGF-Komponent Gwarancyjny wymaga znajomości zobowiązków z zbioru przepisów i regulacji uzupełniających przepisy dotyczące administracji wewnątrzpaństwowej. Niekiedy nawet dochodzi do konfliktu pomiędzy tymi dwoma zbiorami przepisów. Płatności są na przykład ewidencjonowane na bazie gotówkowej i na bazie nabycia prawa do otrzymania wypłaty.

152. Wymaga to bardziej szczegółowego audytu finansowego i bliższej współpracy z UIG niż ma to miejsce w przypadku innych organów kontroli wewnętrznej. Kontrola wewnętrzna nie ma bowiem obowiązku przeprowadzania audytu finansowego kosztów bieżących ani uzgadniania gotówki i funduszy, czy audytu postępowania/efektywności agencji płatniczej. Kontrola wewnętrzna dysponuje również mniejszą ilością czasu na badania szczegółowe potrzebne jej dyrektorowi.

153. Celem kontroli wewnętrznej jest podejmowanie zadań kontrolnych związanych z administrowaniem przez agencję płatniczą organizacjami Wspólnego Rynku w Danii, tj. kontroli:

- zgodności administracji w agencji płatniczej z przepisami WE;
- zagadnienia czy wewnętrzne procedury kontrolne w agencji płatniczej zapewniają wiarygodność ewidencji jako podstawie rozrachunków rocznych;
- prawidłowości funkcjonowania procedur w agencji płatniczej w odniesieniu do płatności;
- bezpieczeństwa procedur elektronicznej obróbki danych.

154. UIG realizuje wszystkie te zadania, z wyjątkiem niektórych dochodów specjalnych. Są one zazwyczaj przeprowadzane przez konsultantów zaangażowanych przez agencję płatniczą. Organ kontroli wewnętrznej departamentu ministerstwa nie ingeruje w audyty agencji płatniczej.

155. Po obiecującym początku w latach 1990-1991 stało się wkrótce oczywiste, że kontrola wewnętrzna agencji płatniczej nie będzie funkcjonowała zadowalająco, w związku z brakami kadrowymi i problemami w zarządzaniu. W 1996 r. umowa została jednak przedłużona na dalsze 5 lat.

#### 4.1. Nowe typy i zakres audytu

156. Po zmianie Rozporządzenia Rady Nr 729/70 i przyjęciu Regulacji Komisji Nr 1663/95, każde państwo członkowskie ma obowiązek utworzenia organu certyfikacyjnego. Intencją zmian było uzupełnienie dodatków kontrolnych tego organu, jako ciała niezależnego, niewystarczającej kontroli wewnętrznej. Przepisy zabroniły dużemu UIG przyjmowania instrukcji od Komisji i innych organów poza PAC oraz podziału ogólnej odpowiedzialności za kontrolę rozrachunków państwa. Na mocy Par. 9 ustawy o UIG, odpowiedzialność taka może być oddelegowywana jedynie do organów kontroli wewnętrznej. Nie przewidziano sytuacji, w której w tej samej instytucji rządowej mogą istnieć dwie wewnętrzne jednostki kontrolne. Jedynym rozwiązaniem było więc uznanie kontroli wewnętrznej za organ certyfikacyjny.

157. Daje to oczywiście organowi certyfikacyjnemu taką samą niezależność jak organowi kontroli wewnętrznej. W celu sprawowania nadzoru nad organem certyfikacyjnym, utworzony został komitet kontrolny, w skład którego wchodzi przedstawiciele właściwego departamentu ministerstwa, agencji płatniczej i UIG.

158. Kontrola wewnętrzna/organ certyfikacyjny i UIG koordynują swoje roczne plany kontroli na początku roku finansowego EAGGF. Plan roczny wyszczególnia działania, czas niezbędny do ich przeprowadzenia oraz osoby odpowiedzialne za owe działania. Ocenie poddaje to, czy kontrole pokrywają działania organizacji Wspólnego Rynku, czy procedury płatności i elektroniczna obróbka danych są zadowalające i czy są przewidziane niezbędne środki. W ciągu roku finansowego EAGGF bada się, czy działania przebiegają zgodnie z planem, omawiane są też możliwe korekty.

159. UIG zwykle przeprowadza pewne dodatkowe kontrole organizacji Wspólnego Rynku, lecz od roku 1996 kontroli takich odbyło się tylko kilka. Wikszy jednak nacisk kładzie się obecnie na nadzór i kontrolę jakości.

160. UIG stosuje wiele metod nadzoru:

- kwartalne spotkania Komitetu Kontrolnego z dyrektorami ministerstwa i Rady Interwencyjnej;
- comiesięczne spotkania z jednostkami kontroli wewnętrznej;
- doraźne spotkania z jednostkami kontroli wewnętrznej w sprawach technicznych;
- organizowane co dwa miesiące spotkania z Wydziałem Ekonomiki;
- coroczna ocena spełnienia warunków umowy zawartej zgodnie z Par. 9 i ocena efektywności kontroli wewnętrznej;
- uczestnictwo we wszystkich audytach ETO w Danii i w wybranych audytach Komisji Europejskiej;

- pisemne informacje udostępniane przez Komisję Europejską, ministerstwo, Radę Interwencyjną, etc.

161. Na koniec należy wspomnieć, że dobre stosunki i współpraca pomiędzy organem kontroli wewnętrznej i UIG przyczyniła się do przeprowadzenia odpowiedniej liczby kontroli i znacznej poprawy efektywności działań kontrolnych.

## 5. Współpraca i koordynacja

### 5.1. Współpraca i koordynacja z ETO

162. Stosunki robocze pomiędzy UIG i ETO oparte są na Art. 188c Traktatu tworzącego Europejskie Wspólnoty Gospodarcze, zgodnie z którym kontrole w państwach członkowskich przeprowadzane są w współpracy z kompetentnymi krajowymi organami kontrolnymi.

163. Metody stosowane przez ETO przy kontroli finansowej i audytach postępowania/efektywności są bardzo zbliżone do przyjętych w UIG. Bardzo ułatwiło to współpracę obydwu tych instytucji.

164. Priorytety ETO zmieniły się nieco od chwili przyjęcia Traktatu, czego skutki stały się widoczne począwszy od 1994 r. Wymagało to od ETO przedstawienia rocznej gwarancji prawidłowości rozrachunków, zgodnie z prawem i prawidłowości reprezentowanych przez nie transakcji. By wypełnić ten obowiązek, ETO zwiększyło liczbę wizyt w krajach członkowskich i rozwinęło audyt finansowy, kładąc nacisk na metody próbkowania statystycznego i badanie całej sieci rewizyjnej krok po kroku.

165. Współpraca ma miejsce w kilku dziedzinach. Inspektor Generalny uczestniczy wraz z ETO i prezesami NOK państw członkowskich UE w corocznym zebraniu Komitetu Kontaktowego. W czasie tych spotkań omawiana jest współpraca pomiędzy instytucjami i podejmowane są decyzje, w jakich dziedzinach będzie ona prowadzona, jakie będą obowiązujące wytyczne dotyczące wdrożenia standardów audytu INTOSAI, subsydiów krajowych (Art. 92 i 93 Traktatu) oraz współpracy pomiędzy ETO i NOK. W celu realizacji tych tematów utworzone zostały grupy robocze, a UIG jest w nich reprezentowany przez dyrektora.

166. Wybrani Funkcjonariusze Kontaktowi z NOK przygotowują spotkania Komitetu Kontaktowego, omawiając poszczególne punkty programu zebrania. Szef Sekretariatu uczestniczy w tych spotkaniach w roli Funkcjonariusza Uczelnianego. W 1995 r. UIG było gospodarzem zebrania Funkcjonariuszy Uczelnianych z NOK.

167. UIG było gospodarzem kolejnego zebrania Komitetu Kontaktowego w październiku 1997 r. Uzgodnienia praktyczne dokonywane są przez grupę roboczą utworzoną przez UIG. Porządek obrad przewidywał takie punkty jak Konferencja Międzyrządowa, współpraca z NOK z krajów trzecich i raporty różnych grup roboczych, m.in. na temat stosunków roboczych pomiędzy ETO i NOK, subsydiów krajowych, VAT w handlu wewnętrznym we Wspólnocie oraz wytycznych do wdrożenia standardów audytu INTOSAI.

168. Kolejny ważny obszar współpracy dotyczył z audytami ETO. W 1995 r. w Danii odbyło się 14 takich wizyt: tematem 5 było gwarancje prawidłowości ETO, 3 — refinansowanie eksportu, 3 — systemy kontroli w rolnictwie, 3 — audyt równoległy w rolnictwie, a 5 — różne inne zagadnienia. W 1996 r. ETO przeprowadziło w Danii tylko 4 audyty, z których 2 dotyczyły gwarancji prawidłowości. Wizyty miały na celu kontrolę „rodków własnych” przypadających na rodki pomocowe na 1 ha upraw, produktów pochodzących z sektorów rybołówstwa i rolnictwa, hodowli ryb i Funduszu Rozwoju Społecznego.



169. Audyty planowane przez ETO muszą być zapowiedziane z co najmniej dwumiesięcznym wyprzedzeniem. W powiadomieniu państwo członkowskie jest informowane o uwarunkowaniach ogólnych, celu i okresie kontroli, otrzymuje także listę audytorów skierowanych do kontroli. UIG informuje odpowiednie instytucje publiczne i we współpracy z zainteresowanym ministerstwem przygotowuje szczegółowy program kontroli.

170. Wizyty kontrolne rozpoczynają się zazwyczaj od spotkania w UIG lub w ministerstwie i takimi spotkaniami również się kończą. Na pierwszym spotkaniu wyjaśniany jest cel wizyty, omawiane są doświadczenia i precyzowane punkty interesujące uczestników kontroli. Dopracowywany zostaje wówczas również program kontroli. Na spotkaniu końcowym z zainteresowanymi szefami wydziału omawiane są wnioski pokontrolne. W trakcie kontroli UIG towarzyszy audytorom z ETO, ułatwiając przebieg wizyty i wyjaśniając cele, kompetencje, uprawnienia, etc. audytorów stronom trzecim.

171. Praktyka sprawozdawczości pomiędzy ETO i UIG została opisana w punkcie 3.6 dotyczącym obiegu informacji.

172. Trzecim obszarem współpracy są audyty przeprowadzane równoległe lub wspólnie z ETO. Poniżej przedstawiono dwa przykłady.

173. W 1995 r. ETO i UIG przeprowadziły audyt równoległy niektórych programów strukturalnych UE podlegających Ministerstwu Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Rolnictwa i Rybołówstwa). Oddzielne wyniki zostały opublikowane prawie równocześnie w raporcie rocznym ETO i raporcie UIG z kontroli alokacji.

174. Obecnie UIG współpracuje z ETO w kontroli otoczenia sektora rolnego. ETO zapoznała UIG ze wstępną analizą i zaprosiła do przedstawienia sugestii dotyczących planu kontroli. Na etapie wstępnym uczestnictwo UIG ograniczyło się do udzielenia lub udzielania niezbędnych informacji w kontaktach z Ministerstwem Gospodarki Żywnościowej, Rolnictwa i Rybołówstwa oraz Ministerstwem Środowiska. W fazie finalnej, przewidzianej na 1998 r., UIG podejmie kontrolę pewnych zagadnień wynikających ze wspomnianej analizy w Danii.

175. Współpraca pomiędzy UIG i ETO w zakresie wymiany informacji i uczestnictwa w różnych europejskich spotkaniach kontaktowych, grupach roboczych, etc. przebiegała bez większych zakłóceń. Stosunki robocze bardzo ułatwił nacisk połączony przez UIG na obsadzenie stanowisk w ETO (członkowie, pracownicy gabinetu i poszczególne stanowiska w SIA, np. przedstawiciele tak zwanych *Institutions de Contrôle Nationale*) (ICN). Szczególnie pozytywny wpływ na dobre kontakty pomiędzy ETO i UIG miała obecność w ETO przedstawiciela Danii (byłego Inspektora Generalnego).

## **5.2. Współpraca i koordynacja z Komisją Europejską**

176. UIG zawsze podkreśla różnicę pomiędzy organami administracyjnymi i kontrolnymi na szczeblu krajowym oraz europejskim. Duńska administracja i Komisja Europejska współpracują przy przygotowywaniu, wdrażaniu i kontroli wewnętrznej przepisów UE. Równoległe do tych działań, ETO i UIG współpracują w audytach zewnętrznych przychodów i wydatków UE. To samo rozróżnienie zawarte jest w Traktacie. W związku z powyższym, komunikacja pomiędzy Komisją Europejską i UIG jest dobrowolna.

177. W pierwszych latach po przystąpieniu Danii do UE, UIG towarzyszy Komisji w jej wizytach kontrolnych, lecz później ograniczy swój udział do misji, w których sama planowała i realizowała kontrole. Od tamtej pory UIG musi dokładnie obserwować poczynania Komisji. Istnieje ku temu dwie zasadnicze przyczyny.

178. Po pierwsze, zgodnie z programem SEM 2000, Urząd Kontrolera Finansowego Komisji powinien wzmocnić kontrolę wewnętrzną i skierować jej metody w kierunku kontroli *ex post*. W ramach wzmocnienia środków kontroli nad funduszami Wspólnoty, Kontroler Finansowy zamierza stworzyć protokoły współpracy z organami kontroli wewnętrznej audytującymi fundusze strukturalne w państwach członkowskich.

179. Inspektor generalny nie mógł zrealizować w Danii tej koncepcji, ponieważ współpraca z organami kontroli wewnętrznej była uregulowana na mocy Par. 9 ustawy o UIG. Sugerowane porozumienie nie uznawoby rozdziału funkcji audytu administracyjnego i zewnętrznego. Ponadto prowadzioby ono do powstania praktycznych problemów, wynikających z poddania organów kontroli wewnętrznej władzy Inspektora Generalnego i Kontrolera Finansowego jednocześnie. Na przykład, kto powinien decydować o priorytetach w planie audytów? Na koniec, Inspektor Generalny wskazał, że Kontroler Finansowy był do niedawna organem kontroli finansowej w rozumieniu francuskim, przeprowadzając głównie kontrole *ex ante*.

180. Obecnie ministrowie odpowiedzialni za administrowanie planem funduszy strukturalnych utworzyli wewnętrzne organy kontrolne, których głównym zadaniem jest współpraca z Kontrolerem Finansowym. Inspektor Generalny skłania się ku ściślejszej kontroli wewnętrznej i nie ma wobec tego rozwizania zastrzeżeń, choć istnieje ryzyko dublowania działań UIG.

181. Po drugie, zmiana Rozporządzenia Rady Nr 729/70 i towarzysząca jej Rozporządzenie Komisji Nr 1663/95 doprowadziły do powstania pewnych istotnych wątpliwości.

182. Jednym z głównych powodów zmiany przepisu była chęć wzmocnienia kontroli nad funduszami EAGGF-Komponent Gwarancyjny. Drugim celem było uregulowanie stosunków pomiędzy organami krajowymi administrującymi funduszami, tj. odpowiedzialnymi ministrami, agencjami państwowymi, organami technicznymi i administracyjnymi, a także organami kontroli wewnętrznej i organami certyfikacyjnymi. Przepis wprowadził obowiązek bezwzględnego utworzenia organów certyfikacyjnych.

183. Zgodnie z ustawą o UIG, Inspektor Generalny podlega jedynie PAC. Ustawa nie zezwalała na prowadzenie kontroli w instytucjach rządowych przez firmy prywatne. Przepis wymagał jedynie niezależności organu certyfikacyjnego od agencji państwowej. Postanowiono więc, że funkcja takiego organu przejmie organ kontroli wewnętrznej. Rozwizanie to uznano za praktyczne również dlatego, że pozwalało uniknąć tworzenia kolejnego szczebla instytucji kontrolnych.

### 5.3. Współpraca z innymi krajowymi organami audytorskimi (m.in. prywatnymi)

184. Zagadnienia interesujące UIG omawiane są w ramach spotkań kwartalnych z przedstawicielami profesjonalnych stowarzyszeń rewidentów. Ponieważ jednak wydatki i przychody UE są wykazywane w rozrachunkach państwa, UIG ponosi ogólną odpowiedzialność za audyt tych rozrachunków. Nie oznacza to, że firmy prywatne nie mogą odegrać żadnej roli. W rzeczywistości ich udział w określonych dziedzinach jest bardzo ważny. Odpowiadają one głównie za obowiązkowe kontrole beneficjentów dotacji przyznawanych w ramach funduszy strukturalnych i obowiązkowe kontrole otrzymujących pomoc właścicieli zapasów produktów interwencyjnych.

185. Kontrola dotacji publicznych, prowadzona przez firmy prywatne, odbywa się zgodnie z instrukcjami opartymi na przepisach prawa. Na przykład podstawą prawną audytu produktów składowanych interwencyjnie jest ustawa o administrowaniu organizacjami Wspólnego Rynku w ramach wspólnej polityki rolnej. Takie instrukcje kontrolne są zatwierdzane przez UIG, który nie tylko sprawdza ich treść, lecz upewnia się ponadto, że zostały one wydane zgodnie z prawem. Projekty instrukcji UIG konsultuje z profesjonalnymi stowarzyszeniami rewidentów i bierze pod uwagę ich sugestie.

186. Firmy prywatne udzielają również pomocy osobom doradczym rządu działającym w charakterze konsultantów. Usługi takie byłyby trudno uzyskać od UIG, ponieważ nie mieszczą się one w sferze jego zainteresowań, a także z tego względu, że udzielanie konkretnych rad dotyczących wewnętrznych procedur kontroli jest niezgodne z zadaniami kontrolnymi UIG.

187. Jeśli firmy prywatne świadczą usługi doradcze w najważniejszych zagadnieniach związanych z księgowością, instytucje rządowe powinny z wyprzedzeniem poinformować UIG o tym fakcie, by uniknąć nakładania się działań i nieefektywnego wykorzystywania środków. Udzielana pomoc może mieć następujący charakter:

- doradztwo przy instalacji zintegrowanych systemów komputerowych;
- ocena, czy moduły finansowe systemu komputerowego mają być oparte na jednym czy na dwóch odrębnych lub zintegrowanych zbiorach kont;
- ocena kadr potrzebnych do wypełniania funkcji organu certyfikacyjnego;
- nabór dodatkowych kadr podlegających szefowi kontroli wewnętrznej organu certyfikacyjnego w przypadku braków kadrowych;
- opracowanie metodyki próbkowania do wykorzystania przez organ certyfikacyjny.

#### **5.4. Współpraca z NOK i innymi organami audytorskimi z państw członkowskich UE**

188. UIG będzie członkiem INTOSAI i EUROSAI, zawsze przywiązuje dużą wagę do działań międzynarodowych i współpracy z innymi NOK. Należy wspomnieć, że od wielu lat UIG współpracuje z krajami Europy wschodniej, wymieniając doświadczenia, a także programy szkoleniowe.

189. Wielostronna współpraca z ETO i NOK z UE na spotkaniach Komitetu Kontaktowego oraz współpraca pomiędzy wybranymi Funkcjonariuszami Członkowskimi zostały już omówione w punkcie dotyczącym współpracy UIG z ETO.

190. W 1996 r. UIG uczestniczył w seminarium na temat kontroli wspólnej polityki rolnej, której gospodarzem był NOK ze Szwecji. Wynikiem seminarium było nawiązanie przez jego uczestników stałych kontaktów i zainicjowanie przez grupy uczestników dwóch kontroli równoległych.

## **6. Obieg informacji**

### **6.1. Zarządzanie przepływem informacji z Komisji**

191. UIG prowadzi wewnętrzne dystrybucje materiałów Komisji Europejskiej, łącznie z Oficjalnym Dziennikiem Wspólnot Europejskich oraz publikacjami miesięcznymi i rocznymi. Większość z tych materiałów dotyczy oczywiście agencji państwowej, a więc Wydziału "2" UIG.

192. Wydział "2" za pomocą od agencji państwowej przekazywania kopii wszystkich aktualizowanych przepisów UE, dotyczących organizacji z rynku EAGGF oraz wymagań i oficjalnych interpretacji takich przepisów. Ponadto zwróci się do agencji państwowej o przekazywanie kopii protokołów ze spotkań Komitetu EAGGF. Okazały się one bardzo przydatne na przykład w odniesieniu do Przepisu Komisji Nr 1663/95 w sprawie działania organu certyfikacyjnego. UIG otrzymuje również protokoły ze wszystkich spotkań Komisji w Danii, a także raporty komisji powstałe w wyniku tych wizyt, bez względu na to, czy UIG uczestniczy w takich spotkaniach, czy też nie.

193. UIG uczestniczy w kontrolach Komisji, jeżeli kontrola taka wkracza na obszar jego działalności, lub jeżeli ma ona szczególne znaczenie — na przykład kontrola rozrachunków rocznych. W zależności od tematu, UIG uczestniczy tylko w spotkaniach finalnych i jest informowany o wstępnych obserwacjach Komisji. Jeżeli w wyniku kontroli opracowane zostały istotne dokumenty, UIG może udostępnić ich kopii.

## 6.2. Sprawozdawczość dla komisji i ETO

194. UIG ma bardzo ograniczone kontakty z Komisją z dwóch powodów. Po pierwsze, UIG uważa ETO za swój oficjalny odpowiednik w sprawach dotyczących UE, podczas gdy Komisja jest odpowiednikiem duńskiej administracji. Po drugie, Inspektor Generalny podlega jedynie PAC (komisji wyznaczonej przez parlament) i nikt oprócz PAC nie może zażądać od Inspektora Generalnego podjęcia określonych działań.

195. Inspektor Generalny informuje o wnioskach z kontroli ministrów, ci zaś mają zazwyczaj swobodę wykorzystania tych informacji w kontaktach z Komisją. O wizytach Komisji UIG jest zwykle informowany przez wizytowane ministerstwo. Niekiedy wizyta taka może się nakładać z wizytą ETO. W takim przypadku UIG koordynuje wizyty, eliminując ewentualne konflikty organizacyjne, lub przekładając jedną z nich na inny termin.

196. Długość do zapewnienia ETO dobrej obsługi i zagwarantowania harmonijnej współpracy, UIG odgrywa najważniejszą rolę w komunikacji pomiędzy Danią i ETO. Z tego samego powodu Sekretariat otrzymał zadanie koordynowania całości korespondencji z ETO. Zaletą tego rozwiązania jest to, że Sekretariat może udzielić Inspektorowi Generalnemu pełnej informacji o wszystkich działaniach ETO w Danii. Sekretariat może również doradzać i udzielać pomocy wydziałom utrzymującym z ETO tylko ograniczony kontakt. Wydział kontrolny odpowiedzialny za współpracę bierze na siebie całość komunikacji z kontrolowanym ministerstwem. Wydział ten może również udzielać odpowiedzi na zapytania i organizować wizyty w Danii od strony praktycznej, korzystając z nieformalnych kontaktów z audytorami z ETO.

197. Wymiana informacji pomiędzy ETO i UIG dotyczy misji kontrolnych ETO. Po zakończeniu wizyty, odpowiedzialny za audyt członkowie ETO przekazują UIG wstępne obserwacje. UIG z kolei przekazuje je zainteresowanym ministerstwom i może odpowiedzi w określonym terminie. Ministrowie mają obowiązek skontaktowania się z podległymi im instytucjami, a w razie potrzeby również z firmami i osobami prywatnymi. UIG, postępując zgodnie z zasadami współpracy, koordynuje przygotowywanie odpowiedzi dla ETO i zapewnia jej kompletność.

198. Przed opublikowaniem obserwacji w raporcie rocznym, raporcie dotyczącym gwarancji prawidłowości lub jednym z raportów specjalnych, ETO bierze pod uwagę oficjalną odpowiedź państwa członkowskiego. UIG kładzie nacisk na zachowanie poufności wstępnych obserwacji do chwili ich opublikowania. Coraz częściej zdarzają się jednak przecieki do prasy — zazwyczaj przedostają się do niej obserwacje w postaci projektu nie zawierającego uwag państwa członkowskiego. Fakt ten oczywiście budzi niezadowolenie zainteresowanych państw i UIG zasugerowała Ministerstwu Spraw Zagranicznych przedyskutowanie sprawy w Komitecie Budżetowym Rady. Problem ten był poruszany również przez inne państwa członkowskie, a w dwóch przypadkach Rada zażądała od ETO uwzględnienia uwag zainteresowanych państw w wersjach wstępnych obserwacji, przed ich przekazaniem do Komisji.

199. Procedura absolutorium stanowi kolejną, choć tylko pośrednią formę sprawozdawczości. Członkowie procedur udzielania absolutorium są raporty ETO. Komisja Europejska, informowana przez ETO o obserwacjach dokonanych w państwach członkowskich, zażądała od duńskiej agencji państwowej przekazania kopii odpowiedzi na te obserwacje. Tymczasem UIG — znając metody ETO — często modyfikuje lub objawnia oficjalną odpowiedź. Tak więc, w celu zapewnienia, że ETO i Komisja otrzymają

• sam• odpowied•, UIG za••da• od agencji p•atnicznej przekazania kopii tylko jednej oficjalnej odpowiedzi UIG.

200. Po opublikowaniu raportów ETO, UIG kieruje do Komitetu Specjalnego ds. Procedur Bud•etowych UE notatk• z komentarzem dotycz•cym raportu. UIG otrzymuje zazwyczaj zaproszenie do udzia•u w spotkaniu jeszcze przed przygotowaniem instrukcji dla przedstawiciela parlamentu w Komitecie Bud•etowym Rady.

201. UIG informuje równie• PAC o obserwacjach z raportów ETO i o post•pach parlamentarnej procedury udzielania absolutorium.

202. Wszystkie raporty UIG s• przekazywane do ETO. Tam bada si•, czy zawieraj• istotne informacje. Wiele raportów UIG zosta•o przet•umaczonych przez ETO w ca•o•ci lub cz••ciowo na j•zyk francuski lub niemiecki i przekazanych zainteresowanym organom kontrolnym.

## 7. Obsada stanowisk i wymagania kompetencyjne w organach UE

203. Audytorami s• g•ównie osoby odpowiedzialne za kwestie dotycz•ce UE, lecz tylko kadry Wydzia•u "2" po•wi•caj• swój czas pracy wy••cznie zadaniom wykonywanym w ramach UE.

204. Czas prowadzenia kontroli jest rejestrowany wed•ug poszczególnych instytucji i nie podlega rozdeleniu w zale•no•ci od •ród•a finansowania, tj. krajowego lub z UE. Warto jednak wspomnie•, •e ok. 10 miesi•cy czasu pracy rocznie zajmuje Sekretariatowi komunikacja i koordynacja zada• z instytucjami UE. W wyliczeniu tym nie uwzgl•dniono czasu przeznaczonego na spotkania Komitetu Kontaktowego.

205. Wzrost zatrudnienia do niezb•dnego poziomu 8 audytorów w organie kontroli wewn•trznej agencji p•atnicznej doprowadzi• do redukcji personelu w sekcji wsp•o•pracy z UE w Wydziale "2". Obecnie zatrudnia ona 5 audytorów, tj. jednego audytora i dwóch pracowników pomocniczych kontroluj•cych agencj• p•atnicz• — w pe•nym wymiarze godzin oraz jednego audytora z jednym pomocnikiem, odpowiedzialnych za kontrol• Du•skiego Dyrektariatu ds. Rozwoju — w niepe•nym wymiarze godzin. Szef sekcji po•wi•ca znacz• cz•• swego czasu pracy zadaniom zwi•zonym z UE. Personel wspomnianej komórki przeprowadza zarówno audyty finansowe, jak i audyty post•powania/efektywno•ci.

206. Oprócz ogólnego programu szkoleniowego dla nowego personelu UIG nie istnieje specjalny program szkole• dla osób zajmuj•cych si• sprawami UE. Wa•ne jest do•wiadczenie kontrolne i znajomo•• systemu i procedur UE. Nowy pracownik zdobywa je najcz••ciej drog• do•wiadczenia praktycznego, co wymaga d•ugiego czasu

207. Bardzo wa•na jest umiej•tno•• pos•ugiwania si• przez personel j•zykiem angielskim w mowie i w pi•mie. Wiele dokumentów istnieje w wersji angielskiej, j•zyk ten obowi•zuje równie• w czasie wi•kszo•ci spotka• agencji p•atnicznej z audytorami z ETO. Kursy j•zyka angielskiego i francuskiego s• prowadzone wewn•trz UIG i przez Szko•• J•zyków Obcych Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

208. Du•e znaczenie ma równie• umiej•tno•• pos•ugiwania si• komputerem. Wiele wewn•trznych funkcji UIG (planowanie, ewidencjonowanie wykonanych zada•, komunikacja wewn•trzna i zewn•trzna, etc.) zosta•o skomputeryzowanych, a audyt systemów komputerowych stanowi cz•• programu kontroli wewn•trznej. Ponadto audytorzy maj• bie••cy dost•p do materia•ów zawartych w systemach kontrolowanych organizacji i odbywaj• szkolenia w zakresie korzystania z tych systemów. Wymagane s• jednak dodatkowe szkolenia w dziedzinie systemów audytu komputerowego. Je•li kontrolowana instytucja wdra•a nowy system informatyczny lub je•li zainteresowany wydzia• stwierdza istnienie konkretnej potrzeby, powszechn• praktyk• jest korzystanie z pomocy wewn•trznej komórki informatycznej. By•o tak

na przykład w przypadku planowania i wdrażania nowo zintegrowanego systemu komputerowego w agencji państwowej.

209. Wdrożenie Przepisu Komisji Nr 1663/95 w agencji państwowej wymagało wystawienia świadectwa na podstawie metod próbkowania statystycznego przy określonych poziomach zaufania i błędów. Wydział "2" posiada już pewne doświadczenia w stosowaniu podobnych technik kontroli, lecz zwrócił się do innego wydziału UIG o dodatkową pomoc techniczną. W takich sytuacjach wymagane są dodatkowe szkolenia.

210. UIG zorganizowała dla personelu odpowiedzialnego za sprawy europejskie dwie wizyty w ETO i innych instytucjach UE. Celem tych wizyt było zapoznanie pracowników z owymi instytucjami i stosowanymi przez nie procedurami. W ETO istnieje stanowisko dla przedstawiciela każdego NOK z państwa członkowskiego o nazwie *Institution de contrôle nationale* (ICN). Do tak zwanego "przedstawiciela ICN" należy ułatwianie wzajemnej wymiany doświadczeń pomiędzy ETO i państwem członkowskim. Funkcji tej nie są przypisane konkretne zadania, lecz większość przedstawicieli ICN działa w charakterze kierowników zespołów rewizyjnych. Od chwili przystąpienia Danii do UE, UIG obsadziła tych stanowisk w ETO traktując priorytetowo (członkowie, personel gabinetu, przedstawiciele ICN). Według stanu na dziś, około 10 audytorów zdobyło doświadczenia wynikające z 4-6 lat praktyki w ETO. Wiedza o ETO jest szczególnie ważna dla osób zajmujących kluczowe stanowiska w UIG.

## FINLANDIA

(*Samu Tuominen*<sup>4</sup>)

### 1. Streszczenie rozdziału

211. 12 listopada 1996 r. ETO przedłożył swoje raporty o budżecie za 1995 r. Radzie Europy i Parlamentowi Europejskiemu. W tym samym dniu fiński Państwowy Urząd Kontroli (PUK) zorganizował spotkanie informacyjne, w czasie którego reprezentant Finlandii w ETO przedstawił wyniki audytów przeprowadzonych przez ETO w roku finansowym 1995.

212. Dokument ten został wcześniej opublikowany przez PUK (12 listopada 1996 r.) w celu udostępnienia informacji uczestnikom ww. spotkania. Informacje te dotyczyły roli PUK w kontekście współpracy z UE. Dla potrzeb niniejszego raportu SIGMA, oryginalna wersja owego dokumentu przetłumaczono na język angielski. Wiele fragmentów tekstu oryginalnego zostało zaktualizowanych, zmodyfikowanych lub usuniętych. W celu dostosowania dokumentu do potrzeb odbiorców raportów SIGMA, dodano też nowe sekcje, przypisy wyjaśniające i aneksy. Poznanie kontekstu powstania oryginalnego raportu jest jednak niezbędne do zrozumienia niniejszego dokumentu.

213. Członkostwo Finlandii w UE zrodziło dla PUK różne konsekwencje. Wpływy Finlandii do budżetu Wspólnoty i otrzymywane z niego fundusze zostały objęte kontrolą Urzędu. Przepisy WE musiały być uwzględnione również w kontroli pewnych funduszy krajowych. PUK podjął sobie pełnienie roli krajowego organu odpowiedzialnego za współpracę z ETO. W niniejszym raporcie omówione zostały te i inne zagadnienia dotyczące roli PUK i działań podejmowanych w wyniku przystąpienia do UE.

### 2. Uprawnienia kontrolne

214. Na mocy Konstytucji Finlandii (Nr 94 z 1919 r.) i ustawy o kontroli państwowej (Nr 967 z 1947 r.), obowiązkiem PUK jest kontrola zgodności z prawem, zgodności z budżetem i prawidłowości zarządzania finansowego przez agendy rządu. Kontrole PUK obejmują Radę Państwa i jej ministerstwa, agencje i urzędy państwowe, przedsiębiorstwa państwowe, pozabudżetowe fundusze państwowe, subsydiowane przez budżet gminy, przedsiębiorstwa i inne instytucje. Kontrola obejmuje także spółki akcyjne z udziałem skarbu państwa, w których skarb samodzielnie lub łącznie z przedsiębiorstwami państwowymi posiada ponad 50% głosów, oraz prywatne fundusze utrzymywane przez organy państwa<sup>5</sup>.

---

4. Analityk-specjalista z fińskiego Państwowego Urzędu Kontroli.

5. Kontrola PUK nie obejmuje Banku Finlandii, Krajowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Postipankki Ltd. (państwowy bank oszczędnościowy), funduszy pozostających pod nadzorem parlamentu, ani samego parlamentu (patrz: Załącznik 5). PUK nie ma również prawa do kontroli budżetu państwa (a do szczebla organu wypłacającego/beneficjenta). Z kompetencji kontrolnych PUK wyłączone są osoby fizyczne otrzymujące dodatki mieszkaniowe oraz podatnicy (z wyjątkiem przypadków transferu funduszy pomiędzy Finlandią i WE). PUK ma prawo dostępu do wszystkich informacji istotnych dla audytu, posiadanych przez

215. PUK ma również prawo do kontroli wszystkich transferów funduszy pomiędzy Finlandią i WE oraz — w stopniu niezbędnym dla kontroli — funduszy, finansów i operacji pośredników, dawców, odbiorców lub płatników wszystkich transferów uznaniowych oraz transferów realizowanych przez wszystkie osoby, na których rzecz odbiorca transferu uznaniowego przeła otrzymane fundusze. Prawo to wynika z ustawy o uprawnieniach państwowych audytorów parlamentarnych (PAP) i PUK do kontroli pewnych transferów pomiędzy Finlandią i Wspólnotami Europejskimi (nr 353 z 1995 r.). Powołując się na tę ustawę, PUK może kontrolować transfery funduszy pomiędzy Finlandią i Wspólnotą bez względu na to, czy uznaje się je za czyste finansów państwa, czy nie<sup>6</sup>.

### 3. Transfery funduszy

216. W 1995 r. Finlandia przekazała WE 5,8 mld FIM (marek fińskich), otrzymując 5,9 mld FIM. Ponadto, Finlandia otrzymała nieznaną kwotę różnych dotacji. Komisja przyznaje je bezpośrednio (np. na badania i szkolenia), nie informując o tym fakcie władz krajowych. Pomijając te wpływy, w 1995 r. Finlandia otrzymała 94 mln FIM. W związku z tym Finlandia stała się beneficjentem netto.

217. Przelewy funduszy w obu kierunkach w wysokości 6 mld FIM stały się nowym obszarem audytu PUK. Kwota ta wynosi ok. 3% budżetu państwa<sup>7</sup>. Po dodaniu finansowania krajowego funduszy strukturalnych, EAGGF-Komponentu Gwarancyjnego i dotacji okresu przejściowego, otrzymujemy ok. 14 mld FIM, tj. 7% budżetu państwa. PUK uwzględnia tę kwotę jako jeden z czynników decydujących o środkach przydzielanych w danym roku na kontrole związane z UE.

218. Innym czynnikiem są przychody/wydatki państwa niekoniecznie związane bezpośrednio z transferami finansowymi do/od WE, lecz wprowadzone lub zmodyfikowane w związku z UE, przychody/wydatki wymagające zatwierdzenia UE lub przychody/wydatki objęte procedurami narzuconymi przez UE. Przykładem jest VAT<sup>8</sup> (36,9 mld FIM w 1995 r.), dotacje państwowe do sektorów i usług (4,6 mld FIM w 1995 r.) oraz zakupy publiczne (45-50 mld FIN w 1995 r., obejmujące również wydatki administracji lokalnej).

---

odpowiednie organy. Prawo dostępu do informacji o osobach fizycznych ogranicza się do takich danych, które są niezbędne do kontroli organów władzy.

6. Ustawa Nr 353/95 została dołączona w Załączniku 1. Chronologiczny opis przygotowanych legislacyjnych do przystąpienia do UE przedstawiono w Załączniku 2.
7. Budżet państwa nie stanowi całego obszaru kontroli PUK (patrz: punkt 2 raportu). Niemniej jednak, ponieważ trudno jest zmierzyć tematy kontroli wychodzące poza budżet państwa w sposób porównywalny z transferami z WE, za miernik przyjęta została łączna kwota budżetu.
8. VAT ma związek z transferami finansowymi WE w tym znaczeniu, że krajowa baza VAT określa kwotę własnych zasobów VAT należną Wspólnocie. Niemniej jednak VAT jest tu traktowany jako przykład pozycji budżetowej, która podlegałaby wpływom UE nawet w przypadku braku takiego związku.



**TRANSFERY FUNDUSZY POMIĘDZY FINLANDIĄ I  
WSPÓLNOTĄ EUROPEJSKĄ W 1995 r.<sup>7)</sup>**  
(mln FIM)

<b>Wpłaty do WE</b>	<b>5 812</b>	<b>Wpłaty od WE</b>	<b>5 906 + x</b>
<b>Budżet państwa</b>			
Wydatki budżetowe	4 816	Przychody budżetowe	5 499
- płatności od VAT	3 027	- dotacja okresu przejściowego	2 701
- płatności od PKB	1 272	- EAGGF-Komponent Gwarancyjny	1 882
- EIB <sup>5)</sup>	484	- ESF	379
- ECSC <sup>1)</sup>	34	- EAGGF-Komponent Doradczy	300
- EURATOM <sup>1)</sup>	0	- ERDF	174
- EDF <sup>5)</sup>	—	- FIGF	13
		- opłaty za pobór	87
		- finansowanie TEN <sup>4)</sup>	22
		- cła netto <sup>4)</sup>	3
		- inne dochody	1
<b>Inne transfery</b>			
Wydatki pozabudżetowe	995	Przychody pozabudżetowe	407
- cła <sup>2)</sup>	891	- fundusz interwencyjny <sup>3)</sup>	407
- opłaty od importu rolnego <sup>2)</sup>	76	- fundusz rozwoju wiejskiego	—
- opłaty od importu cukru <sup>3)</sup>	18	- różne dotacje <sup>6)</sup>	x
- opłaty produkcyjne ECSC <sup>1)</sup>	10		
<p><i>Źródła:</i> 1) Ministerstwo Przemysłu i Handlu; 2) Krajowy Zarząd Ceł; 3) Ministerstwo Rolnictwa i Leśnictwa; 4) Ministerstwo Finansów; w pozostałych przypadkach — rozliczenia finalne państwa za 1995 r.</p> <p><i>Przypisy:</i> 5) EIB i EDF należą do UE, lecz nie do WE; 6) Szacunek Ministerstwa Finansów, uwzględnione różne przewidziane dotacje o kwotach powyżej 600 mln FIM, lecz kwota faktycznie wypłacona w 1995 r. była znacznie niższa; 7) PUK nie zweryfikował prawidłowości tych liczb na drodze wartości.</p>			

#### 4. Główne zasady systemu kontroli

219. Celem nadzoru nad zarządzaniem finansami publicznymi jest zapewnienie jego zgodności z prawem i zasadami ekonomii. Nadzór dzieli się na kontrolę wewnętrzną, Kontrolę Zewnętrzną i pozostałe kontrole zewnętrzne. Nadzór nad transferami funduszy pomiędzy Finlandią i WE zapewniają zarówno krajowe jak i ponadnarodowe<sup>9)</sup> organy nadzorcze. Organy ponadnarodowe nadzorują zarządzanie funduszami WE zarówno na szczeblu ponadnarodowym, jak i krajowym. Kompetencje nadzorcze organów

9. Ponadnarodowy nadzór oznacza nadzór wykraczający ponad kompetencje pojedynczego państwa członkowskiego.

krajowych s• ograniczone w Finlandii do zarz•dzania finansowego i do krajowych przygotowa• do ponadnarodowego zarz•dzania finansowego<sup>10</sup>.

220. Kontrola wewn•trzna polega na dzia•nianiach wewn•trznych administracji, która zarz•dza finansami. Obejmuje ona nadzór ze strony kierownictwa, monitoring wewn•trzny i Kontrol• Zewn•trzn•. Kontrola wewn•trzna nie obejmuje •rodków *ex ante* i *ex post*. Ponadnarodowa kontrola wewn•trzna funduszy przetransferowanych pomi•dzy Finlandi• i WE jest przeprowadzana przez Komisj• i podporz•dkowane jej organy administracyjne. Krajowa kontrola wewn•trzna jest realizowana przez Rad• Pa•stwa i podporz•dkowane jej organy administracyjne<sup>11</sup>. Ponadnarodowa kontrola wewn•trzna jest koordynowana przez Dyktoriat Generalny Kontroli Finansowej (DG XX), w stosunku do którego Ministerstwo Finansów pe•ni rol• •cznika krajowego.

221. Kontrol• Zewn•trzn• prowadzi organ operacyjnie wydzielony z administracji i niezale•ny od niej, odpowiedzialny za zarz•dzanie finansowe. Jego uprawnienia kontrolne obejmuj• administracj• jako cao•• oraz audyt zarówno zgodno•ci z prawem, jak i prawid•owo•ci zarz•dzania finansowego. Krajowy Kontrola Zewn•trzna transferów funduszy pomi•dzy Finlandi• i WE jest przeprowadzany przez PUK<sup>12</sup>. Przedk•ada on raporty Parlamentarnym Audytorom Pa•stwowym, kontrolowanym jednostkom administracji, ministerstwom nadzoruj•cym te jednostki i Ministerstwu Finansów. Ponadnarodowa Kontrola Zewn•trzna jest prowadzona przez ETO, odpowiedzialny przed Parlamentem Europejskim i Rad• Europy. Krajowym organem kontaktowym ETO jest PUK.

222. Pozosta•e funkcje zewn•trznej kontroli zarz•dzania finansowego s• realizowane przez system powszechnej reprezentacji, organ nadzorczy (w sk•ad którego mog• wchodzi• parlamentarzy•ci), w•adze publiczne nadzoruj•ce ogólne przestrzeganie prawa w administracji oraz w drodze udzia•u opinii publicznej i podatników<sup>13</sup>. Krajowe organy odpowiedzialne za kontrol• zewn•trzn• transferów funduszy pomi•dzy Finlandi• i WE to parlament fi•ski<sup>14</sup>, Parlamentarni Audytorzy Pa•stwowi<sup>15</sup>, minister sprawiedliwo•ci Rady Pa•stwa<sup>16</sup> i parlamentarny Rzecznik Praw Obywatelskich<sup>17</sup>. Ponadnarodow• kontrol• zewn•trzn• przeprowadza Parlament Europejski<sup>18</sup>, Rada Europy<sup>19</sup> i Europejski Rzecznik Praw

10. Koncepcja zarz•dzania finansowego obejmuje nie tylko zarz•dzanie •rodkami w w•skim znaczeniu, lecz równie• przygotowywanie i wdra•anie polityki. System fi•ski opiera si• w du•ej mierze na zasadzie, •e administracja finansowa i polityczna s• nierozdzielne. PUK kontroluje rozwój polityki i jej wdra•anie z ekonomicznego punktu widzenia.

11. Termin "Rada Pa•stwa" oznacza rad• ministrów, a niekiedy równie• ministerstwa i ich s•u•by cywilne. Komitet Finansowy Rady Pa•stwa i Ministerstwo Finansów przeprowadzaj• kontrole finansowe *ex ante* tylko w kwestiach o du•ym znaczeniu ekonomicznym. Obejmuj• one pewne sprawy zwi•zane z UE. Inne •rodki kontroli wewn•trznej maj• charakter zdecentralizowany. Kierownictwo ka•dego urz•du i agencji pa•stwowej odpowiada za organizacj• systemów kontroli wewn•trznej. W Finlandii nie istnieje scentralizowana organizacja kontrolna o uprawnieniach do przeprowadzania kontroli *ex post*, lecz ka•da naczelna w•adza administracyjna ma ogólny obowi•zek nadzorowania zarz•du finansowego podleg•ej jej administracji. Przyst•opienie do EU nie wp•yn•o do tej pory na fundamentalne ramy regulacyjne. Zagadnienie to bada jednak analityk wyznaczony przez Ministerstwo Finansów.

12. Patrz: Za•cznik 3.

13. Patrz: Za•cznik 3.

14. Patrz: Za•cznik 3.

15. Patrz: Za•cznik 3.

16. Patrz: Za•cznik 3.

17. Patrz: Za•cznik 3.

Obywatelskich<sup>20</sup>. Naturalnym punktem kontaktowym z Komitetem Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego w Finlandii są Parlamentarni Audytorzy Państwowi<sup>21</sup>. Ministerstwo Finansów uczestniczy w pracach rady w sprawach należących do jego kompetencji.

## 5. Współpraca pomiędzy naczelnymi organami kontroli

223. PUK współpracuje z ETO i NOK z innych państw członkowskich UE. Współpraca pomiędzy NOK i ETO oparta jest na Art. 188c.3 Traktatu i odpowiednich postanowieniach traktatów tworzących Europejską Wspólnotę Węgla i Stali oraz Europejską Wspólnotę Energii Atomowej. Współpraca ta odbywa się między niezależnymi NOK na zasadzie równorzędności stron. W trakcie audytów dotyczących Finlandii, ETO współpracuje z PUK. Rola PUK w audytach ETO jest omawiana w punkcie 6.

224. Współpraca pomiędzy NOK z państw członkowskich oparta jest na ich dążeniu do zapewnienia zgodności z prawem i prawidłowości zarządzania finansowego w UE. NOK współpracowały w ramach Wspólnot Europejskich jeszcze przed powstaniem ETO. Współpraca pomiędzy NOK z UE może obejmować także porozumienia w sprawie finansowania wydatków związanych ze wspólnymi politykami zagranicznymi i politykami bezpieczeństwa oraz współpracę w dziedzinach wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, które nie mieszczą się w kompetencjach ETO<sup>22</sup>. Komitet Kontaktowy szefów NOK służy jako naczelny organ współpracy pomiędzy NOK.

225. ETO został zaproszony do członkostwa w Komitecie Kontaktowym w 1979 r. Komitet zaczął w praktyce pełnić rolę forum współpracy NOK i ETO. Zebrania Komitetu Kontaktowego przygotowywane są na zebraniach Funkcjonariuszy Wyższych wyznaczonych przez NOK i ETO oraz przez grupy robocze utworzone przez sam Komitet Kontaktowy.

226. Jak dotychczas, PUK uczestniczy w czterech zebraniach Komitetu Kontaktowego i pięciu zebraniach Funkcjonariuszy Wyższych. Ponadto, PUK uczestniczy w kilku seminariach kontrolnych UE, zainicjowanych przez inne NOK i bierze udział w bilateralnych wizytach dotyczących spraw UE w szefostwie NOK i ETO<sup>23</sup>. Zagadnienia omawiane w ramach współpracy, współpraca pomiędzy NOK z UE i działania podjęte przez PUK w wyniku tych dyskusji omówiono w punkcie 7.

## 6. Kontakty z Komisją

227. Ze względów praktycznych PUK utrzymuje również kontakty z Komisją Europejską, głównie z uwagi na konieczność usystematyzowania odbioru informacji ważnych dla prawidłowej kontroli transferów funduszy pomiędzy Finlandią i WE. PUK prowadzi negocjacje z Komisją w sprawie regularnego

---

18. Patrz: Załącznik 3.

19. Patrz: Załącznik 3.

20. Patrz: Załącznik 3.

21. Patrz: Załącznik 3.

22. PUK nie posiada informacji o ewentualnej praktycznej współpracy pomiędzy NOK w kontekście UE. O ile wiadomo, analogiczny przykład powstał jednak w kontekście NATO (audyt projektu "Euromyśliwca").

23. Polityka PUK polega na ocenie autentycznego zapotrzebowania na wizyty bilateralne i ograniczaniu treści takich wizyt do niezbędnych zagadnień, by uniknąć nakładania nadmiernych obciążeń na inne organizacje i niezbędnych kosztów.

otrzymywania od niej informacji o operacjach księgowych dotyczących Finlandii oraz powiadomienie o wizytach kontrolnych i raportach z audytów od różnych dyrektoriatów generalnych Komisji i z UCLAF.

228. PUK oczekuje takiego samego dostępu do informacji o operacjach księgowych dotyczących Finlandii z bazy danych Komisji (SINCOM), z jakich korzysta ETO. Ta zasada asymilacji wywiedziona z Art. 5 i Par. 1 Art. 209a Traktatu (potwierdzona w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości) w połączeniu z ustawą Nr 353/95, nakłada na PUK ogólny obowiązek kontroli transferów funduszy pomiędzy Finlandią i WE w takim samym stopniu, w jakim PUK kontroluje fundusze krajowe. Jednak w praktyce PUK nie jest w stanie objąć kontroli wszystkich transferów WE, ponieważ Komisja nie informuje władz krajowych o beneficjentach różnych dotacji pozabudowlanych.

229. Jeśli chodzi o wniosek PUK dotyczący powiadomienia o wizytach kontrolnych Komisji i raportów z kontroli, PUK chce mieć możliwość oceniania zgodności ponadnarodowego audytu wewnętrznego w sposób podobny do tego, w jaki ocenia adekwatność krajowego audytu wewnętrznego. Chciałaby koordynować działania kontrolne PUK podejmowane z własnej inicjatywy z działaniami służb Komisji w taki sposób, w jaki PUK koordynuje swoje działania kontrolne podejmowane z własnej inicjatywy z krajowym audytem wewnętrznym i ETO (PUK bierze plany audytów i raporty pod uwagę planując własne działania).

230. W celu rozwiązania tych problemów, PUK skontaktowała się z DG XX w dn. 23 lipca 1996 r. Komisarze Liikanen i Gradin, ETO, DG IX oraz Ministerstwo Finansów zostali poinformowani o piśmie do DG XX. W odpowiedziach z 19/11/1996 i 19/12/1996, DG XX poinformowała PUK, że krajowe organy kontrolne powinny skierować swój wniosek o dostęp do informacji z SINCOM do ETO i że DG XX nie ma zastrzeżeń co do przekazywania PUK przez ETO comiesięcznych wyciągów z operacji księgowych. Według DG XX, ETO analizuje odpowiednie procedury i powiadomi DG XX o wynikach analizy natychmiast po jej zakończeniu. Jeśli chodzi o powiadomienia o wizytach kontrolnych i przekazywanie raportów pokontrolnych przez służby Komisji i przez Kontrolę Finansów, DG XX nie zgłasza zastrzeżeń (pod warunkiem uzyskania zgody ETO) wobec propozycji przesyłania PUK kopii programu wizyt kontrolnych w Finlandii, planowanych przez służby Komisji oraz przekazywania kopii raportów finansowym władzom krajowym.

231. Co więcej, PUK uczestniczy w kilku zebraniach zorganizowanych przez Komisję. W pierwszym roku po przystąpieniu Finlandii do UE, Ministerstwo Finansów zapewniło PUK możliwość obserwowania pracy Komitetu Doradczego ds. Zapobiegania Nadużyciom oraz spotkania Kontrolerów Finansowych UE. W 1996 r. PUK wzięła udział w seminarium dotyczącym funduszy strukturalnych, zorganizowanym w Helsinkach pod przewodnictwem Kontrolera Finansowego Komisji.

## **7. Udział w wizytach kontrolnych**

232. W czasie misji kontrolnych w Finlandii ETO współpracuje z PUK. ETO przesyła PUK co miesiąc harmonogram swoich misji kontrolnych do Finlandii na kolejnych sześciu miesiącach. O poszczególnych misjach PUK jest powiadamiany bardziej szczegółowo z wyprzedzeniem sześciotygodniowym. PUK ma zawsze prawo do udziału w misjach kontrolnych ETO w Finlandii. Obecna praktyka PUK polega na wyznaczaniu obserwatora<sup>24</sup>, który powiadamia o kontroli jednostek

---

24. Obserwacja wszystkich misji kontrolnych ECA przez PUK (przynajmniej przez kilka pierwszych lat) jest dla PUK okazją do zapoznania się z metodami pracy ECA i wypracowania koncepcji własnych działań kontrolnych. PUK czuje się również odpowiedzialny za ułatwienie ECA podjęcia prac kontrolnych w Finlandii.

kontrolowan•. Szczegó•owy program kontroli jest uzgadniany pomi•dzy jednostk• kontrolowan• i ETO. Wizyty kontrolne trwaj• zazwyczaj nieco mniej ni• tydzie•. Personel jednostki kontrolowanej ma prawo u•ywania własnego języka. Jednostka kontrolowana musi przedk•ada• ETO wszystkie informacje niezb•dne do przeprowadzenia audytu bez wzgl•du na postać, w jakiej s• przechowywane.

233. PUK uczestniczy• na prawach obserwatora w 11 kontrolach przeprowadzonych w Finlandii przez ETO. Tematy kontroli to: •rodki własne określone na podstawie PKB (19-21/09/1995); metody okre•lenia, ewidencjonowania i konsolidacji zaliczek celnych i rolnych, metody poboru, ewidencjonowania i konsolidacji dochodów netto z VAT oraz metody wyliczania bazy do oszacowania VAT (9-12/10/1995); sektory rybo•ó•wstwa i mleczarstwa (11-13/10/1995); ERDF (8-9/01/1996); c•a i podatki rolne (1-4/04/1996); ESF (9-12/04/1996); wydatki EAGGF–Komponent Gwarancyjny (24-28/06/1996); pomoc ERDF dla ma•ych i •rednich przedsi•biorstw (16-19/12/1996); EAGGF–Komponent Gwarancyjny (17-21/03/1997); c•a i podatki rolne (5-7/03/1997); ESF (23-25/04/97)<sup>25</sup>.

234. Po oko•o dwóch miesi•cach od zako•czenia audytu, sprawozdawca — cz•onek ETO odpowiedzialny za kontrol• przedmiotowego sektora — przekazuje do PUK tzw. "pismo sektorowe" zawieraj•ce wst•pne wnioski pokontrolne. PUK przekazuje je jednostce kontrolowanej, która udziela odpowiedzi (najcz•ciej w terminie 2 miesi•cy). Administracja krajowa przesy•a swoj• odpowied• PUK, który przekazuje j• do ETO wraz z ze swoimi ewentualnymi uwagami. ETO wykorzystuje pisma sektorowe i przedstawione do nich uwagi, przygotowuj•c raporty z kontroli. Odpowiedzi przedk•adane przez pa•stwa cz•onkowskie s• równie• brane pod uwag• w czasie spotka• ETO i Komisji Europejskiej, na których omawiane s• projekty raportów ETO. Spotkania te okre•la si• mianem "procedury kontrargumentacyjnej" (*contradictory procedure*).

235. Po uzgodnieniu ostatecznego tekstu przez cz•onków ETO, raporty z kontroli z do•czonymi odpowiedziami Komisji s• przedstawione Parlamentowi Europejskiemu oraz Radzie i uwzgl•dniane w procedurze udzielania absolutorium. Raporty ETO i odpowiedzi Komisji s• równie• publikowane w Oficjalnym Dzienniku UE. Oprócz publikacji raportów w Oficjalnym Dzienniku, ETO przesy•a je do swoich odpowiedników krajowych w celach informacyjnych. Zgodnie z przyj•t• praktyk•, PUK przekazuje fi•sk• wersj• ka•dego raportu specjalnego otrzyman• od ETO (z wyj•tkiem uzasadnienia gwarancji prawid•owo•ci) odpowiednim władzom krajowym. Je•li chodzi o raport roczny i raport specjalny ETO, uzasadniaj•cy udzielenie gwarancji prawid•owo•ci, PUK uzna• ich przekazywanie za zb•dne, poniewa• organy administracyjne maj• dost•p do Oficjalnego Dziennika i najcz•ciej same interesuj• si• tymi raportami. Ministerstwo Finansów ••da od organów administracyjnych przedk•adania komentarzy dotycz•cych raportu rocznego i raportu z udzielenia gwarancji prawid•owo•ci w terminie miesi•ca od ich opublikowania. Wykorzystuje te komentarze, przygotowuj•c stanowisko rz•du w sprawie raportów. Przedstawiciele rz•du mog• zaprezentowa• owe stanowisko na zebraniu Rady w czasie procedury udzielania absolutorium.

## 8. Zadania zebra• ds. wspó•pracy

236. Zebrania NOK z UE dotyczy•y procedur wspó•pracy pomi•dzy NOK i ETO; wspólnych audytów NOK i ETO; audytów koordynowanych i równoległych prowadzonych przez dwa lub wi•cej NOK; za•o•e• kontrolnych dla Wspólnot Europejskich; zatwierdzania rozlicze• EAGGF–Komponent Gwarancyjny; nadzoru nad zakupami publicznymi; Art. 92 i 93 Traktatu; warunków poboru i kontroli VATu w handlu wewn•trzwspó•notowym; gwarancji prawid•owo•ci; propozycji dla Konferencji Mi•dzyrz•dowej w sprawie zmiany uregulowa• dotycz•cych ETO; koordynacji wizyt kontrolnych; weryfikacji stosowania parametrów

---

25. Punkt 8 zawiera informacje o skali pracy kontrolnej PUK w odniesieniu do funduszy UE w Finlandii.

z Maastricht w odniesieniu do deficytu publicznego i długu publicznego; wprowadzenia Euro; oraz współpracy z NOK z krajów trzecich.

### **8.1. Procedury współpracy**

237. Procedury współpracy pomiędzy NOK i ETO pozostają na porządku obrad od 1978 r. Od chwili przystąpienia Finlandii do UE, PUK prowadzi dyskusje dwustronne z ETO o procedurach stosowanych wobec Finlandii. Nie stwierdzono większych problemów. W listopadzie 1996 r., Komitet Kontaktowy zorganizował grupę roboczą celem opracowania propozycji zasad procedur współpracy. Oprócz badania procedur misji kontrolnych, konkretne zadania grupy roboczej obejmowały badanie wszelkich problemów wynikających ze współpracy pomiędzy NOK i ETO (zwłaszcza z problemami dotyczącymi gwarancji prawidłowości) oraz możliwości wykorzystania wniosków pokontrolnych odpowiedniego partnera z audytu, omówienie roli funkcjonariuszy ICN wyznaczonych przez ETO z nominacji NOK na dwuletnią kadencję, rozszerzenie koordynacji wizyt kontrolnych i usprawnienie procedur prezentacji raportu rocznego ETO.

### **8.2. Wspólne kontrole**

238. Wspólne kontrole NOK i ETO pozostają na porządku obrad od 1978 r. Na początku lat 90. NOK z 8 państw członkowskich prowadzi wspólne kontrole z ETO. Dotyczyły one: reorganizacji flot połowowych Wspólnoty, pomocy na inwestycje w przetwórstwie i sprzedaży ryb i produktów hydroponiki, wspólnej organizacji rynku wieprzowiny i VATu w handlu wewnątrzspółnotowym. Korzystając z doświadczeń wyniesionych ze wspólnych audytów, zebranie Komitetu Kontaktowego zaproponowało w 1995 r. rozszerzenie wspólnych kontroli na inne sektory. Są to fundusze strukturalne, polityka ochrony środowiska, pomoc dla państw trzecich i kalkulacja PKB. Uczestnicy zebrania zadali od Funkcjonariuszy członkowskich opracowania wieloletniego programu wspólnych kontroli. W wyniku tego wniosku, NOK i ETO wymieniły swoje programy kontroli i — w czasie zebrania Funkcjonariuszy członkowskich — przedyskutowały perspektywy określenia obszarów, w których prowadzenie wspólnych kontroli przyniesie lepsze wyniki niż kontrole samodzielne. W listopadzie 1996 r. Komitet Kontaktowy poprosił grupę roboczą utworzoną dla potrzeb zbadania procedur współpracy o dołączenie wspólnych kontroli do listy przyszłych tematów. PUK nie prowadzi do tej pory wspólnych audytów z ETO.

### **8.3. Kontrole koordynowane i równoległe**

239. Prowadzone przez dwa lub więcej NOK audyty koordynowane lub równoległe pozostają na porządku obrad od samego początku, podobnie jak kontrole wspólne. Audyty koordynowane i równoległe stanowią mniej intensywne formy współpracy niż audyty wspólne, prowadzone pod jednym kierownictwem, których efektem jest wspólny raport pokontrolny. Audyty koordynowane są prowadzone przez dwie lub więcej instytucji kontrolnych, dotyczą tego samego tematu, stosują się do tych samych metod i odbywają się w tym samym czasie, choć w różnych miejscach. Różne są też stosowane praktyki sprawozdawcze. Audyty równoległe są przeprowadzane jednocześnie, dotyczą tego samego tematu, lecz nie istnieją formalne porozumienia służące koordynacji metod kontroli. PUK uczestniczy w audycie koordynowanym dotyczącym międzynarodowej wymiany informacji o podatkach bezpośrednich w państwach członkowskich UE od 1995 r., uczestniczy również w dyskusjach na temat perspektyw uruchomienia równoległych audytów postępowania/efektywności w dziedzinie wspólnej polityki rolnej. W ich wyniku PUK uruchomił audyt postępowania/efektywności wspólnej polityki rolnej.

#### 8.4. Zasady kontroli

240. Zasady kontroli dla Wspólnot Europejskich znajdują się na porządku obrad od roku 1980. W 1991 r. Komitet Kontaktowy utworzył grupę roboczą mającą opracować wspólne założenia kontroli dla Wspólnot Europejskich na podstawie standardów stosowanych przez INTOSAI — Międzynarodową Organizację Naczelnych Organów Kontroli. Grupa opracowała dziesięć projektów standardów. Są to: planowanie audytów, dokumentacja i podejście przy audytach, ocena kontroli wewnętrznej i weryfikacja zgodności, dokumentacja, gwarancja jakości, istotność i ryzyko, próbkowanie kontrolne, sprawozdawczość, nieprawidłowości i korzystanie z wyników pracy innych audytorów i ekspertów. Opracowywanych zostało ponadto pięć dodatkowych projektów standardów. Wspomniane dziesięć standardów podlega obecnie ocenie w PUK. Możliwość ich zastosowania zostanie oceniona oddzielnie z punktu widzenia zarówno audytu postępowania/efektywności, jak i audytu finansowego. PUK zamierza wykorzystać wyniki tej oceny we własnych instrukcjach i przedstawi grupie roboczej własną opinię dotyczącą projektu standardów.

#### 8.5. Organ certyfikacyjny

241. Audyt EAGGF-Komponent Gwarancyjny znajduje się na porządku obrad od 1980 r. Od 1995 r. na zebraniach wymieniane są informacje o organizacji zadania organu certyfikacyjnego dla EAGGF-Komponent Gwarancyjny w każdym z państw członkowskich. Działalność organu certyfikacyjnego jest uregulowana w Art. 3 Rozporządzenia Komisji (EC) Nr 1663/95, zawierającym szczegółowe postanowienia na temat stosowania rozporządzenia Rady (EEC) Nr 729/70. Według interpretacji rozporządzenia przez Komisję, jednostka kontroli wewnętrznej organu pełniące funkcję agencji pomocniczej EAGGF nie powinna w normalnych okolicznościach pełnić roli organu certyfikacyjnego. Interpretacja ta opiera się na opinii, że te państwa członkowskie, w których system kontroli wewnętrznej ma organizację zdecentralizowaną, muszą utworzyć scentralizowany organ audytu wewnętrznego, zakupić przedmiotowe usługi od prywatnej firmy audytorskiej lub przekazać odpowiednie kompetencje NOK.

242. Holandia, Dania i — z pewnymi zastrzeżeniami — również Niemcy i Austria bronią interpretacji, która pozwala na zachowanie większych różnic pomiędzy krajowymi systemami administracyjnymi. Chodzi o to, że kraje te zorganizowały certyfikację rozliczeń funduszy EAGGF w roku finansowym 16/10/1995 — 15/10/1996 na bazie kontroli wewnętrznej prowadzonej przez organy pełniące funkcję agencji pomocniczych w stosunku do funduszy EAGGF. Wydaje się jednak, że pozostałe państwa członkowskie przyjęły interpretację Komisji. W Finlandii, Belgii i Irlandii zadania te są wykonywane przez prywatną firmę audytorską; Wielka Brytania wybrała Krajowy Urząd Kontroli w ramach konkursu ofert. Hiszpania, Luksemburg i Portugalia posiadają scentralizowane organy kontroli wewnętrznej. Szwecja utworzyła Krajowy Urząd Kontroli; a Francja — doraźnie radę certyfikacyjną pracującą pod przewodnictwem byłego członka Francuskiego Trybunału Obrachunkowego (FCA). Sytuacja we Włoszech i Grecji pozostaje niejasna (dla PUK).

243. 15 maja 1995 r. Ministerstwo Rolnictwa i Leśnictwa zwróciło się do PUK z pytaniem, czy byłby on gotów przyjąć rolę organu certyfikacyjnego. Odpowiedź (02/06/1995) była przecząca. Uzasadnienie odmowy jest następujące: organ certyfikacyjny jest instrumentem Komisji, służącym do wykonania ogólnego budżetu WE. Obowiązki organu certyfikacyjnego mają zatem charakter kontroli wewnętrznej. Jako NOK równorzędny z ETO, PUK musi mieć możliwość przeprowadzania zewnętrznego audytu organu certyfikacyjnego podobnie jak ETO, nie może zaś sam poddać się audytom ETO ani najważniejszego organu kontrolowanego przez ETO, tj. Komisji. Co więcej, PUK zastanawia się, czy interpretacja Art. 3 Przepisu Komisji Nr 1663/95 przez instytucje UE jest w pełni zgodna z autonomią organizacyjną państw członkowskich.

244. W piśmie z 02/06/1995, PUK zasugerowała Ministerstwu Rolnictwa, że najprostszym rozwiązaniem problemu organizacji zadania organu certyfikacyjnego dla EAGGF-Komponent Gwarancyjny

byłoby wzmocnienie organizacji kontroli wewnętrznej w tym ministerstwie i zorganizowanie jej w taki sposób, by Komisja mogła go zatwierdzić jako organ certyfikacyjny. Ministerstwo jednak powierzyło tę funkcję prywatnej firmie audytorskiej. Jeśli zostaną zrealizowane plany Komisji takiego rozszerzenia zakresu zasad przestrzeganych w ramach procedury zatwierdzania rozliczeń dla EAGGF-Komponent Gwarancyjny, by kontrola została objęta fundusze strukturalne i tradycyjne środki własne, organizacja certyfikacji rozliczeń dla EAGGF-Komponent Gwarancyjny może się okazać decyzyjnie zasadniczą dla całego krajowego systemu nadzoru.

## 8.6. Zakupy publiczne

245. Nadzór nad zakupami publicznymi znajduje się na porządku obrad od 1991 r. W listopadzie 1996 r. Komitet Kontaktowy utworzył grupę roboczą, mającą stwierdzić czy dyrektywy Wspólnot Europejskich dotyczące zakupów publicznych znalazły odzwierciedlenie w prawie krajowym. Ma także ocenić rolę i metody kontroli stosowanych przez NOK w tej dziedzinie. PUK, uczestnicząc w pracy tej grupy roboczej, wyznaczył do niej osobę odpowiedzialną za śledzenie zagadnień dotyczących zakupów publicznych. W ramach niektórych z prowadzonych audytów finansowych, PUK może zwracać uwagę na zakupy publiczne, uruchomił również audyt postępowania/efektywności obejmujący zakupy publiczne w publicznej służbie zdrowia. Zapotrzebowanie na dalsze działania kontrolne będzie oceniane na podstawie kontroli i informacji pokontrolnych<sup>26</sup> oraz w miarę postępowania prac grupy roboczej.

## 8.7. Artykuły 92 i 93 Traktatu Stowarzyszeniowego

246. Artykuły 92 i 93 Traktatu znajdują się na porządku obrad od 1992 r. Określają one limity i procedury koncesyjne, na podstawie których administracja publiczna państw członkowskich może przyznawać pomoc pewnym przedsiębiorstwom lub sektorom produkcji. Grupa robocza utworzona przez Komitet Kontaktowy analizuje obecnie rolę NOK w weryfikacji procedur powiadamiania o pomocy państwowej, procedury wstrzymania i prawidłowości stosowania środków pomocy po ich zatwierdzeniu przez Komisję. Grupa robocza opublikowała dwa raporty pośrednie, a raport finalny jest spodziewany w 1997 r. W styczniu 1996 r. PUK utworzył własną grupę roboczą, w skład której weszło dwóch szefów audytu. Jej zadaniem jest zbadanie organizacji działań kontrolnych i eksperckich w PUK w związku z Art. 92 i 93 Traktatu. Na podstawie raportu grupy roboczej (5-10 dniówek), PUK wyznaczył grupę kontrolną odpowiedzialną za monitorowanie problemów wywołujących się w tej dziedzinie. Zapotrzebowanie na krajowe środki kontrolne zostało ocenione na podstawie zebranych informacji. PUK uruchomił następnie audyt postępowania/efektywności.

---

26. PUK kontroluje administrację wykorzystując wszystkie kadry, celem zapewnienia prawidłowego wyboru tematów do audytu postępowania/efektywności dla potrzeb rocznego planu kontroli. Ponieważ obszary działań pokontrolnych są szerokie przy ograniczonej dostępności środków do ich kontroli (dwa tygodnie w roku na każdego audytora postępowania/efektywności), w stosunku do większości tematów uwzględnionych w planie kontroli przeprowadzana jest analiza techniczno-ekonomiczna. Celem tej analizy jest stwierdzenie, czy wstępna ocena zapotrzebowania na kontrolę była prawidłowa. Jeśli nie, temat zostaje wykreślony lub potraktowany w inny sposób (np. skierowanie odpowiedniej inicjatywy do władz administracyjnych) niż poprzez pełną kontrolę. Służą to wyeliminowaniu potencjalnych przypadków nieefektywnego wykorzystania środków.



## 8.8. VAT w obrotach wewn•trzwspólnotowych

247. Warunki poboru i kontroli VATu w handlu wewn•trzwspólnotowym znajduj• si• na porz•dku obrad od 1993 r. Grupa robocza utworzona przez Komitet Kontaktowy analizuje obecnie wspó•prac• mi•dzy pa•stwami cz•onkowskimi, by zapobiec nadu•yciom zwi•zanym z VAT w handlu wewn•trzwspólnotowym. Opublikowa• ona dotychczas dwa raporty po•rednie: "Kontrola VAT w handlu wewn•trzwspólnotowym" i "Funkcjonowanie porozumie• tymczasowych i przej•cie do rozwi•za• ostatecznych w sprawie VAT w handlu pomi•dzy pa•stwami cz•onkowskimi". Raport finalny grupy roboczej zostanie uko•czony w 1997 r. W styczniu 1996 r. PUK utworzy• w•asn• grup• robocz•, w sk•ad której wesz•o dwóch szefów audytu. Jej zadaniem jest zbadanie organizacji dzia•• kontrolnych i eksperckich w PUK w zwi•zku z VAT w handlu wewn•trzwspólnotowym. Na podstawie raportu grupy roboczej (2-3 dniówki), PUK wyznaczy• grup• kontroln• odpowiedzialn• za monitorowanie problemów wy•aniaj•cych si• w tej dziedzinie, nast•pnie uruchomi• audyt post•powania/efektywno•ci obejmuj•cy VAT. Cho• handel wewn•trzwspólnotowy nie jest gó•wnym przedmiotem audytu, to jednak mog• zosta• poruszone zwi•zane z nim problemy. Zapotrzebowanie na krajowe •rodki kontrolne zostan• ocenione na podstawie zebranych informacji.

## 8.9. Gwarancja prawid•owo•ci

248. Gwarancja prawid•owo•ci znajduje si• na porz•dku obrad od 1993 r. ETO udziela Parlamentowi Europejskiemu i Radzie rocznej gwarancji prawid•owo•ci rozlicze• (skonsolidowany rachunek dochodów i wydatków oraz bilans) i zgodno•ci z prawem reprezentowanych przez nie transakcji. Transakcje te s• kontrolowane przy pomocy metod statystycznych. Poniewa• wi•kszo•• bud•etu Wspólnoty jest administrowana na szczeblu pa•stw cz•onkowskich, procedury odwo•awcze odnosz• si• do tych pa•stw. Wynika z tego, •e wiele wizyt kontrolnych ETO zwi•zanych z takimi transakcjami jest prowadzonych w pa•stwach cz•onkowskich. By ograniczy• liczb• misji kontrolnych do pa•stw cz•onkowskich bez umniejszania wiarygodno•ci gwarancji, ETO d•y do wykorzystania wyników kontroli prowadzonych przez NOK.

249. Zespó• ETO ds. gwarancji prawid•owo•ci odwiedza• NOK z pa•stw cz•onkowskich w celu ustalenia, czy istniej• prawne, metodyczne lub praktyczne ograniczenia wspó•pracy i mo•liwych form konkretnego wspó•dzia•ania. ETO ogó•si• gotowo•• uruchomienia bilateralnych projektów pilotowych z zainteresowanymi NOK w ramach harmonogramu pozwalaj•cego na wykorzystanie wyników kontroli w procesie udzielania gwarancji prawid•owo•ci na rok finansowy 1997.

250. PUK przygotowuje si• do ewentualnej konkretyzacji wspó•pracy w odniesieniu do gwarancji prawid•owo•ci. Chodzi o ocen• projektów za•o•e• kontrolnych w WE, analiz• metod pracy ETO i jej wyników, monitorowanie reakcji na gwarancj• prawid•owo•ci we Wspólnotcie i w innych pa•stwach cz•onkowskich oraz na zmiany w zasadach wspó•pracy pomi•dzy ETO i innymi NOK w odniesieniu do gwarancji prawid•owo•ci. Konkretyzacja wspó•pracy zale•y od wyniku ewentualnych przysz•ych negocjacji PUK z ETO.

## 8.10. Konferencja wewn•trzz•dowa

251. Propozycje dla Konferencji Mi•dzyrz•dowej dotycz•ce zmian w przepisach o ETO znajduj• si• na porz•dku obrad od 1995 r. W raporcie dla Grupy Dyskusyjnej Konferencji Mi•dzyrz•dowej (*Intergovernmental Conference Reflection Group*) z maja 1995 r., ETO zaproponowa• m.in., aby organizacja ta uzyska•a prawo do bezpo•redniego zwracania si• do Europejskiego Trybuna•u Sprawiedliwo•ci w przypadku naruszenia praw lub prerogatyw ETO. Po dyskusji w Komitecie Kontaktowym, ETO wyja•ni• propozycj• Prezydium Rady — prawo ETO do zwrócenia si• do Trybuna•u

ma być ograniczone do działań prawnych przeciwko organom Wspólnoty lub agencjom krajowym zarządzającym funduszami Wspólnoty.

252. W piśmie z 23/05/1996, NOK państw członkowskich również przedstawiły swoją opinię w sprawie punktu 122 memorandum Grupy Dyskusyjnej Konferencji Międzyrządowej i punktu 22.3 uchwały Parlamentu Europejskiego z 13/03/1996, zgodnie z którą NOK powinny mieć formalny obowiązek współpracy z ETO, a szczególnie w związku z gwarancją prawidłowości. W świetle pierwszego z tych punktów udział NOK może być dobrowolny. Zgodnie z sugestią Prezesa ETO, opinia NOK została przedstawiona prezesowi Rady, przewodniczącemu Komitetu Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego i komisarzowi odpowiedzialnemu za sprawę budżetową<sup>27</sup>.

### **8.11. Koordynacja wizyt kontrolnych**

253. Koordynacja misji kontrolnych weszła na porządek obrad w 1996 r. W 1995 r., ETO zrealizowała 243 misje kontrolne do państw członkowskich, a Komisja 492 wizyty, tj. ponad dwukrotnie więcej. Ponieważ państwa członkowskie krytykowały ETO i Komisję za niewłaściwą koordynację misji, obydwie te instytucje ogłosiły zamiar skoordynowania swoich programów kontrolnych. Istniejące okresy planowania obejmujące ok. 4 miesiące mają zostać zastąpione planami rocznymi. Po opracowaniu planów wstępnych (sierpień) dochodziłoby do zebrań koordynacyjnych (wrzesień — listopad), po których nastąpiłoby wniesienie poprawek i zatwierdzenie planów (listopad — grudzień). Ponadto rozszerzono by zakres wymiany raportów, zharmonizowano metody kontroli i zadbrano o wprowadzenie odpowiednich środków rewizyjnych a do szczebla beneficjenta finalnego.

254. Podjęto również starania o włączenie organów odpowiedzialnych za koordynację krajowej kontroli wewnętrznej do projektu koordynacji zainicjowanego przez Komisję, tj. ministerstw finansów państw nordoeuropejskich i scentralizowanych jednostek kontroli wewnętrznej z państw południowo-europejskich. Projekt Komisji nie wpływa na NOK jako takie<sup>28</sup>. Niemniej jednak PUK jest gotów uwzględnić plany misji kontrolnych i raporty Komisji przy planowaniu własnych działań w taki sam sposób, jak w odniesieniu do planów i raportów ETO oraz krajowych organów kontroli wewnętrznej. PUK przedstawi również ETO swój roczny program pracy.

---

27. Od czasu tej wymiany informacji, PUK próbuje naturalnie uzyskać informacje o zmianach w IGC i w przypadku potrzeby informować we własnym imieniu Ministerstwo Finansów.

28. W niektórych dokumentach i wstępnych protokołach SEM 2000/3, Komisja uwzględniła te organizacje z poszczególnych krajów będące odpowiednikami ECA, których uczestnictwo jest pośdane w opracowywaniu programu wspólnych kontroli dla krajowych i ponadnarodowych sub kontrolnych. Punkt P uchwały dotyczącej SEM, zatwierdzonej przez Parlament Europejski w dniu 15 listopada 1996 r. wydaje się wychodzić naprzeciw wspomnianemu życzeniu Komisji. PUK uznaje potrzebę wzmocnienia koordynacji wszystkich wizyt kontrolnych dotyczących funduszy WE i docenia podejmowane w tej mierze wysiłki instytucji wspólnotowych. Niemniej jednak, ponieważ koncepcja stworzenia wspólnego rocznego programu dla wszystkich organów kontroli wewnętrznej i zewnętrznej Wspólnoty i państw członkowskich jest zdaniem PUK problematyczna z instytucjonalnego i praktycznego punktu widzenia, PUK preferuje — przynajmniej na razie — samodzielne działania koordynacyjne zamiast dzenia do udziału we wspólnym planowaniu. Jeśli chodzi o warunki samodzielnej koordynacji własnych działań PUK w odniesieniu do innych sub kontrolnych, PUK uznaje za problem brak systematycznego przepływu informacji z Komisji do PUK w odniesieniu do wizyt kontrolnych Komisji i ich wyników. Informacje o działaniach podjętych przez PUK w celu rozwiązania tego problemu przedstawiono w punkcie 5.

## 8.12. *Inne działania*

255. Weryfikacja stosowania parametrów z Maastricht (deficyt i dług publiczny) weszła do porządku obrad w 1996 r. Następstwa wprowadzenia Euro dla NOK i współpraca z NOK z krajów trzecich były tematem obrad w 1997 r. Komitet Kontaktowy nie przyjął jeszcze żadnych uchwał w tych sprawach. PUK oczekuje na dalszą analizę, dyskusję i informacje.

## 9. **Własne działania kontrolne**

### 9.1. *Zasada ekwiwalentnej kontroli*

256. PUK kontroluje transfery funduszy pomiędzy Finlandią i Wspólnotami Europejskimi w takim samym stopniu i stosując takie same zasady i procedury, jak w stosunku do funduszy krajowych. W związku z Art. 5 i Par. 1 Art. 209 a Traktatu, państwa członkowskie mają obowiązek chronić interesy Wspólnoty tak samo efektywnie jak własne. Zapewnienie odpowiedniego nadzoru nad funduszami Wspólnoty leży we wspólnym interesie państw członkowskich.

257. PUK przeprowadza również kontrolę krajowych przygotowań i wdrażania decyzji UE w taki sam sposób jak krajowych. Państwa członkowskie uczestniczą w Radzie, komitetach i grupach roboczych Komisji w przygotowywaniu aktów prawnych dotyczących zarządzania finansowego i kontroli finansowej, finansowania programów, ogólnego budżetu Wspólnoty i innych decyzji mających skutki budżetowe. Państwa członkowskie odpowiadają za wdrożenie przepisów Wspólnoty w swoich krajach i ich odpowiednie stosowanie. Niedopełnienie obowiązków może się wiązać z odszkodowaniami lub sankcjami.

### 9.2. *Kontrola finansowa*

258. Audyt finansowy PUK ma charakter roczny i obejmuje wszystkie organy księgowo państwa. Obejmuje on zgodnie z zarządzania finansowego z prawem i budżetem; zgodnie z kontroli wewnętrznej; wiarygodność systemów księgowych; prawidłowość rozliczeń finalnych agencji (a więc również państwa); oraz dokładności i adekwatności informacji zawartych w raportach rocznych. Na jeden audyt finansowy potrzeba średnio 45 dniówek.

259. Na szczeblu poszczególnych biur księgowych audyt finansowy koncentruje się na aspektach istotnych i obciążonych ryzykiem. Pewne działania wymagane przez UE są obciążone ryzykiem, a ich zaniedbanie może prowadzić do odpowiedzialności odszkodowawczej lub zmniejszenia, zawieszenia bądź anulowania pomocy oraz pociągających za sobą inne sankcje obciążające budżet krajowy. W podejściu do ryzyka potrzebne jest jednak wyczcucie proporcji.

260. Dwie trzecie z ok. 100 biur księgowych państwa posiadało w 1995 r. zapisy dotyczące funduszy WE. Były one kontrolowane tak samo jak rozliczenia krajowe. Korzyść z pozyskania informacji o stanie księgowości, środków kontroli i przestrzegania prawa oraz z wyeliminowania ewentualnych błędów wpływa nie tylko na zarządzanie funduszami krajowymi, lecz również wspólnotowymi.

261. Obserwacje, wnioski i zalecenia z audytów rocznych za rok finansowy 1995 zostały przedstawione władzom krajowym i Parlamentarnym Audytorom Państwowym. Administracja nie była jeszcze w stanie spełnić wszystkich wymagań UE, mimo iż można zaobserwować pozytywne zmiany. PUK położył nacisk na udział kierownictw biur księgowych w naprawieniu tej sytuacji.

262. PUK przygotowa• ok. 70 audytów finansowych w biurach księgowych administrujących funduszami WE na rok 1996. PUK przeka•e raporty z tych kontroli w•adcom krajowym i Parlamentarnym Audytorom Pa•stwowym na wiosn• 1997 r.

### 9.3. *Kontrola efektywno•ci*

263. Prowadzony przez PUK audyt post•powania/efektywno•ci ma charakter jednorazowy. Obejmuje: dziedziny dotycz•ce wielu podmiotów, dzia•ania przenikaj•ce administracj•; ograniczone zadania w poszczególnych sektorach administracji, organach lub u beneficjenta pomocy pa•stwowej; pozabud•etowe fundusze pa•stwowe; przedsi•biorstwa pa•stwowe; spółki akcyjne z ponad 50% bezpo•rednim i po•rednim udziałem pa•stwa. Audyt post•powania/efektywno•ci koncentruje si• na ekonomice i wydajno•ci zarz•dzania zadaniami oraz ewentualnych nieoczekiwanych skutkach; wiarygodno•ci i prawid•owo•ci informacji zewn•trznych o wynikach oraz za•o•eniach; funkcjonowaniu systemów kontroli, dzia•aniach pokontrolnych; ocenie zgodno•ci z prawem zarz•dzania zadaniami; zgodno•ci z bud•etem. Audyt taki wymaga ok. 230 dniówek, z czego 10-60 dniówek przypada na analiz• techniczno-ekonomiczn•.

264. Tematy audytów post•powania/efektywno•ci wybierane s• na podstawie kryteriów istotno•ci i ryzyka z ca•ej domeny finansów pa•stwa. Propozycje tematów dotycz•cych dochodów i wydatków zwi•zanych z UE podlegaj• tym samym kryteriom co inne propozycje<sup>29</sup>.

265. Tematy zwi•zane z UE mog• zosta• wybrane nie tylko z uwagi na ww. ryzyka, lecz równie• dlatego, •e organy wydatkuj•ce mog• sobie jeszcze nie u•wiadomia•, i• •rodki na finansowanie z bud•etu WE pochodz• z podatków p•aconych przez obywateli fi•skich i przedsi•biorstwa z Finlandii. Ani zasada addytywno•ci (sumowania sk•adników) ani z•o•ony system zarz•dzania funduszami WE nie sk•oni• organów wydatkuj•cych do efektywno•ci. S•u•by nadzorcze Wspólnoty mog• mie• tendencj• do traktowania celów Wspólnoty za oczywiste i po•wi•ca• wi•kszo•• uwagi procedurom i prawid•owo•ci funkcjonowania, zamiast uzna• wyznaczanie celów, aspekty parytetu cena/warto•• i mo•liwe nieoczekiwane interwencje Wspólnoty za centralny obiekt swego zainteresowania.

266. Jak dotychczas, PUK w•czy• do planu kontroli 20 tematów audytu post•powania/efektywno•ci zwi•zanych z UE. 11 z nich dotyczy funduszy WE, a 9 — funduszy krajowych podleg•ych wp•ywom WE. Tematy zwi•zane z UE zosta•y skontrolowane zgodnie z takimi zasadami i procedurami, jak tematy nie zwi•zane z UE.

267. Do chwili obecnej zako•czono trzy audyty post•powania/efektywno•ci dotycz•ce funduszy WE: projekt bud•etu pa•stwa (Raport z Audytu Nr 2/97); przygotowanie, finansowanie i wykonanie celu funduszu strukturalnego Nr 6 w Finlandii (Raport z Audytu Nr 5/97); oraz wykorzystanie funduszy rozwoju regionalnego (publikacja jednostki kontroli finansowej). Przeprowadzono 4 audyty funduszy krajowych poddanych po•rednim wp•ywom WE: uwzgl•dnienie spraw UE w fi•skiej administracji

---

29. PUK d••y do ukierunkowania audytów post•powania/efektywno•ci na obszary podwy•szonego ryzyka, bezpo•rednio lub po•rednio istotne ekonomicznie. By zapewni• odpowiedni wybór tematów, PUK utrzymuje kontakty z kluczowymi grupami interesu uczestnicz•cymi w kierowaniu i kontrolowaniu finansów pa•stwa i •ledzi dzia•ania administracyjne przy pomocy wszystkich dost•pnych kadr. Sugestie dotycz•ce nowych tematów audytu post•powania/efektywno•ci s• przedstawiane przez kontrolerów i przedstawicieli wy•szych kadr kierowniczych. Od audytorów finansowych oczekuje si• zbadania stwierdzonych w czasie kontroli problemów parytetu cena/warto••. Audytorzy post•powania/efektywno•ci dokonuj• przegl•du archiwów oraz obszarów dzia•a• pokontrolnych i opracowuj• sugestie. Co roku powstaje ok. 200 koncepcji, z czego 10-15% zostaje zatwierdzone i dochodzi do etapu analizy techniczno-ekonomicznej (dane pochodz• z publikacji NAO z Wielkiej Brytanii pt. "Kontrola pa•stwowa i odpowiedzialno••", 1996).

wewnętrznej (Raport z Audytu Nr 8/96); dotowanie szkoleń małych i średnich przedsiębiorców w okresie recesji (Raport z Audytu Nr 7/96); podatek akcyzowy (Raport z Audytu Nr 14/96); kontrola produktów spożywczych (Raport z Audytu Nr 3/97). Obserwacje, wnioski i zalecenia z ww. 7 audytów zostały przedstawione w radom krajowym i Parlamentarnym Auditorom Państwowym.

268. PUK przygotowuje 8 audytów postępowania/efektywności dotyczących funduszy WE: wykorzystanie funduszy ERDF i krajowych w promocji zatrudnienia w odniesieniu do celów 6 i 2; analiza Nr II w sprawie stanu systemów dotacji państwowej; udzielanie dotacji, monitorowanie i kontrola pomocy z funduszy rozwoju regionalnego; monitorowanie projektów finansowanych przez różne władze administracyjne ze szczególnym uwzględnieniem północnej części kraju; Wspólna Polityka Rolna; wdrażanie i funkcjonowanie programu realizacji celu Nr 3 Funduszu Rozwoju Społecznego; system przekazywania informacji o płatnościach z Funduszu Strukturalnego; oraz środki pomocowe dla rybołówstwa.

269. Pięć audytów postępowania/efektywności oczekuje na realizację. Dotyczą one funduszy krajowych poddanych oddziaływaniu UE: koordynowany audyt międzynarodowej wymiany informacji o podatkach bezpośrednich w państwach członkowskich UE; systemy planowania i finansowania budowy dróg; pomoc państwa na mocy Art. 92 i 93 Traktatu; kontrakty publiczne w dziedzinie publicznej służby zdrowia; funkcjonowanie klauzuli o dochodach i wydatkach w stosunku VATu.

## 10. Zapobieganie nadużyciom

270. Jednym z celów działań PUK jest zapobieganie nadużyciom w finansach państwa — głównie poprzez audyt finansowy. Podobnie, audyty postępowania/efektywności badają stale stopień podatności systemów zarządzania i dotacji na nadużycia oraz działania zapobiegawcze i dochodzeniowe podejmowane przez władze. Z drugiej strony, zapobieganie, ocena ryzyka i dochodzenie w poszczególnych przypadkach nie należy do kompetencji PUK, lecz policji i innych organów śledczych.

271. W czasie audytów ujawniane są niekiedy przypadki nadużycia. Inicjatywy i wnioski<sup>30</sup> zgłaszane do PUK często zawierają zarzuty bezprawnych działań pracowników służby cywilnych. O stwierdzonych nadużyciach PUK powiadamia zainteresowane organy państwa, instytucje, przedsiębiorstwa lub ogólne organy nadzorcze. Jeśli organ poinformowany nie podejmuje działań i jeśli dany przypadek stanowi przestępstwo karne, PUK wnosi bezpośrednio oskarżenie przeciwko osobom winnym nadużycia. PUK upewnia się również, czy jednostka kontrolowana podejmuje środki rekompensujące państwu ewentualne szkody. PUK posiada specjalny wydział do spraw analizy wniosków i udzielania pomocy w badaniu nadużycia dostrzeżonych w czasie audytów.

272. Państwa członkowskie UE mają obowiązek informowania Komisji o wszystkich nieprawidłowościach związanych z wykorzystaniem funduszy UE. W 1995 r. organy administracyjne Finlandii powiadomiły Komisję o 14 takich przypadkach. 12 z nich dotyczyło tradycyjnych środków własnych, a 2 obejmowały błędne deklaracje celne. Dwa kolejne powiadomienia dotyczyły wydatków EAGGF-Komponent Gwarancyjny. Stwierdzono błędy we wnioskach o dotacje złożone przez dwóch

---

30. Wniosek to skierowana do PUK pismem, podpisana prośba o przeprowadzenie kontroli. Wniosek może być składany. Przed złożeniem wniosku nie musi być upłynięty określony czas. PUK otrzymuje ok. 50 wniosków rocznie. Dokument wniosku ma charakter publiczny. Złożenie wniosku nie zawsze prowadzi do kontroli, lecz PUK ma obowiązek udzielić odpowiedzi. (Patrz: przypis 13 w Załączniku 3).

rolników. •aden z b••dów nie zaowocowa• wyp•at• dotacji i nie by•o potrzeby podejmowania dzia•a• windykacyjnych. W 1996 r. stwierdzono nadu•ycia zwi•zane z tranzytem na kwot• ok. 15 mln FIN<sup>31</sup>.

273. Do ustawy o PUK dodana zosta•a nowa Sekcja 18a (Nr 733 z 1996 r.). Przewiduje ona, •e PUK musi by• bezzw•ocznie powiadamiany o wszelkich nieprawid•owo•ciach zaobserwowanych w zarz•dzaniu funduszami przez w•adze lub instytucje pa•stwowe. Przepis ten wszed• w •ycie w dniu 1 listopada 1996 r.

274. Propozycja podobnego przepisu zosta•a odrzucona w 1990 r. PUK proponowa• jego usuni•cie z rozporz•dzenia o PUK i w••czenie go do bardziej ogólnego aktu, takiego jak ustawa bud•etowa czy rozporz•dzenie o bud•ecie. Sam przepis w nieznanym statucie organizacyjnym nigdy nie doprowadzi• do automatycznego powiadamiania, a ustawa o audycie pa•stwowym tak czy inaczej wyposa•a PUK w ogólne uprawnienia do ••dania od w•adz przedstawiania wszelkich informacji istotnych dla PUK. Z drugiej strony uznano, •e widoczny przepis b•dzie w d•ugiej perspektywie lepszy ni• jego brak. Niemniej jednak zosta•a wdro•ona tylko pierwsza cz••• propozycji PUK.

275. Z tego powodu PUK zaproponowa• w 1996 r. ponowne wprowadzenie przepisu do rozporz•dzenia o PUK do czasu, gdy b•dzie go mo•na przenie•• do aktu bardziej ogólnego. PUK nie tylko chcia• zachowa• koncepcj• automatycznej procedury powiadamiania, lecz uwa•a• •e zapis ten, nawet je•li mia•by si• on znajdowa• w rozporz•dzeniu o PUK, zapewni dodatkow• pomoc w wykszta•caniu we w•adzach nawyku powiadamiania PUK o nieprawid•owo•ciach, o jakich musz• informowa• Komisj•. Ponadto, wraz z kampani• przeciwko nadu•yciom w stosunku do Wspólnoty, PUK zacz•• otrzymywa• cz•ste zapytania od prasy, dotycz•ce ewentualnych nadu•y• w finansach pa•stwa i uzna•, •e zapis ten móg•by by• pomocny w zapewnieniu odpowiedzi na takie pytania.

276. Bardziej precyzyjne instrukcje w ww. kwestii PUK wyda• 11 marca 1997 r. PUK powinien by• powiadamiany o potencjalnych przest•pstwach karnych zwi•zanych z dotacjami pa•stwowymi przyznawanymi przez w•adze lub instytucje pa•stwowe, przest•pstwach karnych urz•dników pa•stwowych przeciwko funduszom lub mieniu pa•stwa oraz wszystkich nieprawid•owo•ciach, o których w•adze maj• obowi•zek powiadamia• Komisj•. Oczekuje si•, •e powiadomienie b•dzie zawiera• krótki opis sprawy, szacunek szkód i opis podj•tych •rodków. Forma powiadomie• ma uniemo•liwia• zidentyfikowanie zainteresowanych osób. W •wietle ustawy o danych osobowych (Nr 471 z 1987 r.), PUK nie mo•e prowadzi• ewidencji nazwisk ani numerów ubezpieczenia spo•ecznego osób.

277. Nawet w razie w••czenia obowi•zku powiadamiania PUK do bardziej ogólnego aktu prawnego, nadal istnia•aby potrzeba do•• regularnego uzupe•niania tego przepisu o bardziej szczegó•owe instrukcje. W•adzom nale•y przypomina• o obowi•zku informowania PUK. Poniewa• sytuacje tego typu mog• by• stosunkowo rzadkie, zasi•g obowi•zku wymaga korekty w celu utrzymania pod kontrol• liczby powiadomie•. Trudno jest równie• przewidzie•, o jakich rodzajach nadu•y• PUK chce by• informowany w przysz•o•ci.

## 11. Organizacja, •rodki i szkolenia

278. Cz•onkostwo Finlandii w UE nie wp•yn•o w istotny sposób na organizacj• PUK. W sk•ad organizacji wchodzi inspektor generalny, dwie jednostki audytu post•powania/efektywno•ci, jednostka audytu finansowego, jednostka us•ug wewn•trznych i jednostka specjalna. PUK posiada 124 etaty, z

---

31. Termin "nadu•ycia w tranzycie" oznacza np. przemyt papierosów. Je•li chodzi o nieprawid•owo•ci, o których Finlandia opublikowa•a w 1996 r. oficjalne informacje, dokumentem •ród•owym jest raport roczny Komisji z 1996 r. w cz••ci dotycz•cej zwalczania nadu•y•.

których 120 s• obsadzone: 62 etaty w jednostce audytu post•powania/efektywno•ci, 43 etaty w audycie finansowym, 14 etatów u inspektora generalnego i w s•u•bach wewn•trznych, 1 etat w jednostce specjalnej. Schemat organizacyjny stanowi Za•cznik 4.

279. Szef jednostki us•ug wewn•trznych (szef planowania) pe•ni•cy rol• funkcjonariusza •cznikowego — otrzyma• jednego asystenta. Obydwaj maj• w PUK równie• inne obowi•zki. Jednostka ta dzia•a jako punkt kontaktowy ETO, NOK i — praktycznie — Ministerstwa Finansów. Przygotowuje ona tematy wspól•pracy, ró•ne wyci•gi, pisma i memoranda w sprawach UE oraz udziela informacji dotycz•cych UE i szkole• ca•ej organizacji. Audytorzy odpowiadaj• za pozyskiwanie materia•u potrzebnego im w konkretnej kontroli. Jednostki kontrolne informuj• administracj• o wizytach kontrolnych ETO, uczestnicz• w wizytach jako obserwatorzy, bior• udzia• w przygotowaniu wspól•pracy, realizuj• kontrole funduszy WE i krajowych podlegaj•cych wp•ywom UE.

280. Oko•o 10% dzia•alno•ci PUK jest zwi•zane bezpo•rednio z UE. Obejmuje ona wspól•prac•, kontrol• transferów funduszy pomi•dzy Finlandi• i WE, kontrole funduszy krajowych zwi•zanych z transferami z WE, kontrole funduszy krajowych podlegaj•cych prawnie wp•ywom UE. Poniewa• niektóre przepisy WE zast•pi•y przepisy krajowe, a niektóre p•atno•ci WE zast•pi•y p•atno•ci krajowe, dodatkowe koszty s• ni•sze ni• 10% ogólnych kosztów dzia•alno•ci PUK, tj. 2-4 mln FIN. Dane te nale•y uzna• za wska•nikowe, poniewa• nie s• one oparte na rozliczeniach kosztów. System ksi•gowania kosztów PUK nie przewiduje wydzielania kosztów ponoszonych w zwi•zku z cz•onkostwem w UE.

281. PUK oczekuje od swoich audytorów znajomo•ci UE i planów jej rozwoju, wiedzy o oddzia•ywaniu UE na obszary odpowiedzialno•ci poszczególnych rewidentów i znajomo•ci przepisów i praktyk zarz•dzania finansowego, kontroli transferów pomi•dzy Finlandi• i WE. W tym celu PUK udost•pnia pisemne materia•y i organizuje wewn•trzne spotkania informacyjne. Personel ma równie• mo•liwo•• udzia•u w ró•nych szkoleniach. Szkolenia w zakresie prawa unijnego sta•y si• stosunkowo popularne. Ponadto, PUK zorganizowa• wizyty studyjne audytorów w instytucjach Wspólnoty. PUK prowadzi te• wewn•trzne kursy j•zyka angielskiego i francuskiego (1,5 godziny tygodniowo w zimie). Kursy te zosta•y wprowadzone w zwi•zku z przyst•pieniem Finlandii do UE.

# **ZAŁĄCZNIK 1: USTAWA O PRAWIE AUDYTORÓW PARLAMENTARNYCH I PAŃSTWOWEGO URZĘDU KONTROLI DO KONTROLI PEWNYCH TRANSFERÓW UZNANIOWYCH POMIĘDZY FINLANDIĄ I WSPÓLNOTAMI EUROPEJSKIMI**

**(17 marca 1995/353)**

## **Sekcja 1**

### *Zakres stosowania*

282. Niniejsza ustawa dotyczy transferów uznaniowych pomiędzy Finlandią i Wspólnotami Europejskimi oraz do ich kontroli i wykorzystania. Termin "transfery uznaniowe" oznacza w ustawie zobowiązania w podatkach lub rozliczeniach budżetowe inne zobowiązania państwa, gmin, związków gmin, towarzystw fiskalnych i działających w Finlandii, parafii i innych towarzystw, fundacji, instytucji przedsiębiorstw i osób fizycznych wobec Wspólnot Europejskich. Oznacza także dotacje, kredyty, inne formy finansowania, papiery wartościowe, zwolnienia lub inne formy dotacji kierowane do Finlandii ze środków Wspólnot Europejskich.

283. Zawarte w Par. 1 odniesienie do odbiorcy transferu uznaniowego z WE oznacza również pośrednika i osobę, której odbiorca przekaza przedmiotowe środki.

## **Sekcja 2**

### *Kompetencje*

284. Parlamentarni Audytorzy Państwowi i PUK mają prawo do kontroli transferów uznaniowych wymienionych w Sekcji 1, ich wykorzystania i kontroli oraz — w stopniu niezbędnym do kontroli — kontroli finansów i operacji pośrednika, dawcy, beneficjenta i płatnika transferu uznaniowego lub osoby, której odbiorca przekaza otrzymane środki.

285. Parlamentarni Audytorzy Państwowi ("PAP") i PUK mają prawo do kontroli transferów uznaniowych wspomnianych w Sekcji 1 w siedzibie odbiorców i osób odpowiedzialnych przed parlamentem. Osoby kontrolowane mają obowiązek udzielenia audytorowi pomocy w przeprowadzeniu czynności kontrolnej. Parlamentarni Audytorzy Państwowi i PUK mogą w swoich kontrolach korzystać z usług doradców-ekspertów.

## **Sekcja 3**

### *Dostęp do informacji*

286. Bez względu na odrębne postanowienia dotyczące poufności, osoby kontrolowane mają obowiązek bezwzględnego udzielenia PAP i PUK danych informacji, rozrachunków, dokumentów i ewidencji niezbędnych do kontroli.

287. PAP i PUK mają prawo dostępu do wszystkich informacji dokumentów, innych zapisów i kopii znajdujących się w posiadaniu stałych audytorów kontrolowanych jednostek — jeżeli są potrzebne do kontroli — oraz kopie memorandumów, protokołów i innych dokumentów dotyczących operacji osób kontrolowanych, opracowanych przez stałego audytora.



288. Władze państwa, związków gmin, gmin i parafii mają obowiązek udzielić PAP i PUK formalnej pomocy niezbędnej w celu uzyskania dostępu i prawa kontroli wspomnianych w niniejszej ustawie oraz udostępnić im informacje, dokumenty oraz inne zapisy i rozliczenia dotyczące osób kontrolowanych w stopniu niezbędnym dla kontroli.

#### **Sekcja 4**

##### *Poufność*

289. PAP, pracownik urzędu PAP lub PUK i ekspert wspomniany w Sekcji 2, Par. 2, nie mogą wykorzystywać dla własnych korzyści ani ujawniać żadnych informacji nabytych w trakcie pełnienia obowiązków, dotyczących sytuacji ekonomicznej, działalności ani tajemnic handlowych lub informacji prywatnych innych osób, ani żadnych informacji zastrzeżonych jako poufne.

290. Bez względu na Par. 1, informacje i dokumenty mogą być udostępniane:

1. policji lub innym organom prowadzącym dochodzenia wstępne, organom celnym, oraz prokuraturze i sądom dla potrzeb dochodzeniowych;
2. instytucjom Wspólnot Europejskich i innym kompetentnym władzom uprawnionym na mocy przepisów Wspólnoty.

#### **Sekcja 5**

##### *Ulokowanie w stosunku do innych aktów prawnych*

291. W sprawach nieuregulowanych w niniejszej ustawie, do kontroli i działań kontrolnych będących przedmiotem niniejszej ustawy stosują się postanowienia innych ustaw o PAP i PUK.

#### **Sekcja 6**

##### *Wejście w życie*

292. Niniejsza ustawa wchodzi w życie w sposób określony w Rozporządzeniu (w dn. 1 kwietnia 1995 r.).

293. Przed wejściem ustawy w życie mogą zostać podjęte środki niezbędne dla jej wdrożenia.

## **ZAŁĄCZNIK 2: MANDAT KONTROLNY PUK: PRZYGOTOWANIA USTAWODAWCZE ZWIĄZANE Z PRZYSTĘPIENIEM DO UE**

294. Opis chronologiczny zmian dotyczących rozszerzenia mandatu kontrolnego PUK i pytania, czy pozycja PUK jako krajowego organu odpowiedzialnego za współpracę z ETO powinna być została uregulowana aktem rangi ustawy, czy nie:

- VI 1993. Krajowy Komitet Integracyjny (NIC) zaleca Ministerstwu Finansów podjęcie przygotowania jego części propozycji Rady Państwa dotyczącej ustawy o przystąpieniu do UE (1540/94)<sup>32</sup>.
- IX 1993. Ministerstwo Finansów wnioskuje do PUK o udział w przygotowaniach w zakresie Art. 188a-188c Traktatu.
- XI 1993. Sekcja budżetowa NIC tworzy grupę roboczą odpowiedzialną za zbadanie rozwiązań budżetowania i zarządzania finansowego transferami funduszy pomiędzy Finlandią i WE. Grupa przeprowadza badania wstępne dotyczące skutków przystąpienia do UE na funkcję audytu państwowego. Powstaje pytanie, czy fińskie organy kontroli zewnętrznej, PAP lub PUK, mają pełnić rolę koordynatora w kontaktach z ETO. Zgodnie z projektem memorandum opracowanego dla grupy, PUK powinien przyjąć zobowiązania organu współpracy. W projektach dokumentów omawiana jest też ewentualna potrzeba uregulowania tego zagadnienia w Traktacie o przystąpieniu do UE (1540/94) i rozszerzenia uprawnień kontrolnych PUK na drodze nowelizacji ustawy o PUK (o audycie państwowym) (967/47).
- V 1994. PAP wnioskuje do Ministerstwa Finansów o informacje o przygotowaniach dotyczących wpływu przystąpienia do UE na nadzór finansów państwa. Ministerstwo Finansów informuje PAP, że organem współpracującym z ETO będzie PUK.
- V 1994. PUK tworzy grupę roboczą z zadaniem przygotowania kompleksowej analizy wpływu przystąpienia do UE na PUK. Chodzi o ocenę ilościową i jakościową ww. wpływu na wszystkie jednostki PUK i ocenę ewentualnej potrzeby nowelizacji ustawy o PUK (967/47) w celu zapewnienia zdolności PUK do współpracy z ETO. Termin ostateczny: X 1994.
- VII 1994. PUK jest zdania, że technika legislacyjna wybrana dla propozycji Rady Państwa w sprawie ustawy o przystąpieniu do UE (1540/94) nie pozwoli na uregulowanie roli PUK jako organu współpracującego z ETO. PUK otrzymuje sygnał, że uregulowanie tej sprawy aktem rangi ustawy może nie być w ogóle potrzebne. Parlament ma jednak zostać poinformowany, że PUK będzie krajowym odpowiednikiem ETO i ma otrzymać adekwatne wyjaśnienia.
- VIII 1994. Propozycja ustawy o przystąpieniu do UE zgłoszona przez Radę Państwa (1540/94) zostaje wniesiona pod obrady parlamentu. Proponowana ustawa nie zawiera odniesienia do przedmiotowego pytania, lecz wyjaśnienia wskazują, że konstytucyjnym zadaniem PAP jest nadzorowanie finansów państwa, a zadaniem PUK jest ich kontrola. PUK jest krajowym

---

32. Ustawa o przyjęciu pewnych przepisów Traktatu o Przystąpieniu Finlandii do UE z 8 grudnia 1994 r. "Nr 1540/94" stanowi odniesienie do ustawy, a nie do propozycji Rady Państwa.

organem kontrolnym wymienionym w Art. 188c.3 Traktatu WE i będzie współpracować z ETO.

- IX 1994. Grupa robocza PUK ds. UE przyjęła stanowisko, że zasada asymilacji wywiedziona z Art. 5 i Par. 1 Art. 209 a Traktatu WE (i potwierdzona w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości) nakłada na PUK obowiązek (choć bardzo ogólny) zapewnienia funduszom WE takiej samej ochrony jak funduszom krajowym. Z tego powodu oraz z uwagi na potrzebę zapewnienia stałej możliwości współpracy PUK z ETO, PUK dochodzi do wniosku, że transfery funduszy pomiędzy Finlandią i WE muszą podlegać kontroli PUK bez względu na to, czy są one uznawane za czynniki finansów państwa czy nie. Z uwagi na krótki termin wyznaczony przez parlament na przygotowanie propozycji, PUK odbiera grupie roboczej zagadnienie rozszerzenia uprawnień kontrolnych PUK. Z przyczyn praktycznych PUK decyduje się na przygotowanie projektu odrębnej ustawy (353/95)<sup>33</sup> zamiast projektu nowelizacji ustawy o PUK (967/47). Ponieważ stały sekretarz grupy roboczej ma prowadzić przygotowania pod kierownictwem AG, czas przydzielony grupie roboczej zostaje przedłużony do XI 1994.
- X 1994. PUK przedkłada swoją propozycję ustawy Nr 353/95 Ministerstwu Finansów po jej przedyskutowaniu z PAP (PUK przewidział takie same uprawnienia kontrolne dla PAP jak dla PUK w odniesieniu do funduszy WE w celu zachowania równowagi instytucji). Ministerstwo Finansów konsultuje propozycję z innymi resortami.
- X 1994. Komitet parlamentarny ds. finansów wydaje opinię w sprawie propozycji Rady Państwa w sprawie ustawy o przystąpieniu do UE (1540/94). Nie zawiera ona uwag do wyrażenia propozycji, na podstawie której PUK ma pełnić funkcję krajowego partnera ETO.
- XI 1994. Grupa robocza PUK przedstawia raport finalny AG<sup>34</sup>. Zostaje on przesłany do biur księgowych w charakterze informacji.
- XII 1994. Przyjęcie przez parlament ustawy o przystąpieniu do UE (1540/94).
- XII 1994. Proponowana przez Radę Państwa ustawa Nr 353/95, zatwierdzona przez Ministerstwo Finansów, trafia do parlamentu. Podobnie jak w przypadku propozycji ustawy 1540/94, wyjaśnienia propozycji ustawy 353/95 wskazują, że zadaniem konstytucyjnym PAP jest nadzorowanie finansów państwa, a zadaniem PUK — ich kontrola. PUK jest krajowym organem kontrolnym wymienianym w Art. 188c.3 Traktatu WE, a więc partnerem ETO.
- II 1995. Komitet parlamentarny ds. finansów wydaje opinię o proponowanej przez Radę Państwa ustawie 353/95. Komitet uważa za niewskazane rozstrzygnięcie o kwestii krajowego partnera ETO w objaśnieniach do propozycji. Komitet utrzymuje, że gdyby PUK miał być rzeczywiście głównym i w praktyce jedynym organem odpowiedzialnym za współpracę z ETO, kwestia ta powinna być przedłożona w ustawie 353/95. Komitet stwierdza jednak, że PAP będzie krajowym partnerem BCC Parlamentu Europejskiego.
- III 1995. Parlament uchwała ustawę 353/95.

---

33. Ustawa o prawie parlamentarnych audytorów państwowych i PUK do kontroli pewnych transferów uznaniowych pomiędzy Finlandią i Wspólnotami Europejskimi z 17 marca 1995 r. "Nr 353/95" stanowi odniesienie do ustawy, a nie do propozycji Rady Państwa.

34. PUK przeznaczył 246 dniówek na pracę w grupie roboczej i na przygotowanie ustaw 353/95 i 1540/94.

### ZAŁĄCZNIK 3: PRZYPISY 12-21

295. (12) PUK jest funkcjonalnie niezależny od władz wykonawczych, lecz jest podporządkowany administracyjnie Radzie Państwa i Ministerstwu Finansów. Organy te podlegają jednocześnie audytowi PUK. PUK jest zabezpieczony przed interwencją zewnętrzną jeżeli chodzi o funkcje kontrolne i mianowanie personelu. Inspektora Generalnego mianuje prezydent. Inspektor z kolei mianuje pozostałych funkcjonariuszy. PUK opracowuje roczny program kontroli samodzielnie i sam wyznacza sobie cele. Ani rząd ani parlament, który określa budżet PUK nie ma prawa do zmiany celów wyznaczonych przez PUK. PUK posiada pełną autonomię planowania, przeprowadzania i informowania o kontrolach. PUK ma prawo dostępu do wszystkich dokumentów i informacji rządowych, dysponując sankcją za odmowę (grzywna).

296. (13) Obywatele i podatnicy nie odgrywają roli bezpośrednio w nadzorze. Mogą jednak wyrazić swoje wątpliwości względem zgodności z prawem i prawidłowości zarządzania finansowego państwa pośrednio, składając wnioski administracyjne do organów kontrolnych. Procedura ta nie pozwala zmienić decyzji bezpośrednio, lecz w przypadku istnienia uzasadnionej przyczyny może ona doprowadzić do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub karnego przeciwko urzędnikom państwowym bądź do wszczęcia procedury kasacyjnej. Obywatele i podatnicy mogą naturalnie informować posłów i władze w mniej formalny sposób — osobiście lub poprzez media. Choć PUK uznaje pośrednią rolę obywateli i podatników w nadzorze funduszy publicznych, zajmuje on tradycyjnie stanowisko, że systemy administracyjne powinny być zorganizowane w sposób nie zachęcający obywateli do wzajemnego patrzenia sobie na ręce. Nadzór nad funduszami publicznymi jest zadaniem organów publicznych.

297. (14) Parlament sprawuje kontrolę głównie za pośrednictwem PAP i — w mniejszym stopniu — poprzez osoby kontrolujące zgodnie z prawem, a także, w pewnym znaczeniu, za pośrednictwem PUK (oprócz wyników własnej pracy i pracy organów podlegających PAP, raporty PAP zawierają wykaz kontroli PUK i odwołania do wyników niektórych z nich). Na podstawie raportu PAP, omawianego na forum parlamentu wraz z raportem Rady Państwa o stanie finansów publicznych, parlament zajmuje stanowisko w sprawie konstrukcji budżetu, zarządzania finansami państwa i ewentualnych wniosków. Decyzja parlamentu zostaje przedłożona Radzie Państwa łącznie z raportem PAP. Rada Państwa z kolei przedstawia parlamentowi raport z działań podjętych na podstawie decyzji parlamentu. Choć Rada Państwa i jej członkowie odpowiadają przed parlamentem za zgodność z prawem i prawidłowość swoich działań, parlament nie udziela Radzie Państwa absolutorium (w rozumieniu prawnym) za wykonanie budżetu państwa.

298. Parlament odgrywa również pewną rolę w kontroli przygotowanej do ponadnarodowego zarządzania finansowego. Premier ma obowiązek poinformować parlament lub komitet odpowiedni do omawianych zagadnień o sprawach poruszanych na zebraniach Rady Europy. Rada Państwa ma obowiązek przekazać marszałkowi parlamentu wszelkie otrzymane propozycje ustaw, porozumień lub innych działań kierowanych do rozpatrzenia do Rady Europy, które w innym przypadku należałyby do kompetencji parlamentu. Propozycja zostaje przedłożona do zaopiniowania komitetowi ogólnemu (*Grand Committee*) i najczęściej jednemu lub kilku komitetom wyspecjalizowanym. Komitety są informowane o zaawansowaniu debaty w danej sprawie na szczeblu UE i o stanowisku Rady Państwa. Oprócz ww. wymiany informacji komitet ogólny (na żądanie lub jeżeli wymagają tego okoliczności) otrzymuje raporty Rady Państwa dotyczące przygotowanej w sprawach europejskich. Rada Państwa przesyła na przykład do komitetu ogólnego raport roczny i raport specjalny ETO, uzasadniający udzielenie gwarancji prawidłowości na rok

finansowy 1995. Komitet ogólny skierowa• raporty do Komitetu ds. Finansów, który stwierdzi•, •e ze strony komitetu nie s• wymagane •adne dalsze dzia•ania.

299. (15) Parlament wybiera spo•ród pos•ów 5 cz•onków PAP na 4-letni• kadencj•. Korzystaj• oni z pomocy 14 pracowników s•u•by cywilnej (PUK ze 124). Zadaniem konstytucyjnym PAP jest nadzorowanie finansów pa•stwa zgodnie z bud•etem w imieniu parlamentu. (Zadaniem PUK jest kontrola finansów pa•stwa i zgodnie z bud•etem). PAP przeprowadza coroczne inspekcje, kieruje coroczne kwestionariusze do ministerstw i finansuje projekty badawcze. PAP ma obowi•zek przedk•ada• parlamentowi coroczny raport — na ko•cu roku nast•puj•cego roku poddany nadzorowi. Jest to zazwyczaj jedyny raport PAP, cho• odr•bne raporty nie s• wykluczone. Kompetencje nadzorcze PAP w stosunku do przep•ywów pieni•nych pomi•dzy Finlandi• i WE reguluje za•czona ustawa 353/95.

300. (16) Minister sprawiedliwo•ci nadzoruje przestrzeganie prawa i wype•nianie obowi•zków przez w•adze publiczne tak, by nie zosta•y naruszone niczyje prawa. G•ównym zadaniem ministra jest wyprzedzaj•cy nadzór dzia•a• Rady Pa•stwa i nadzór *ex post* innych w•adz i pracowników s•u•by cywilnej. Minister wkracza niekiedy na obszar zarz•dzania finansowego. Przedk•ada on prezydentowi i parlamentowi raport roczny. Minister ma do dyspozycji 30 etatów.

301. (17) Parlamentarny Rzecznik Praw Obywatelskich nadzoruje w•adze i s•u•by cywilne, pracowników publicznych i inne osoby wykonuj•ce zadania publiczne w celu zapewnienia przestrzegania prawa i wype•niania obowi•zków. G•ówne zadanie to nadzór *ex post* w•adz i s•u•b cywilnych. Rzecznik wkracza niekiedy na obszar zarz•dzania finansowego. Przedk•ada on parlamentowi raport roczny. Rzecznik ma do dyspozycji 30 etatów.

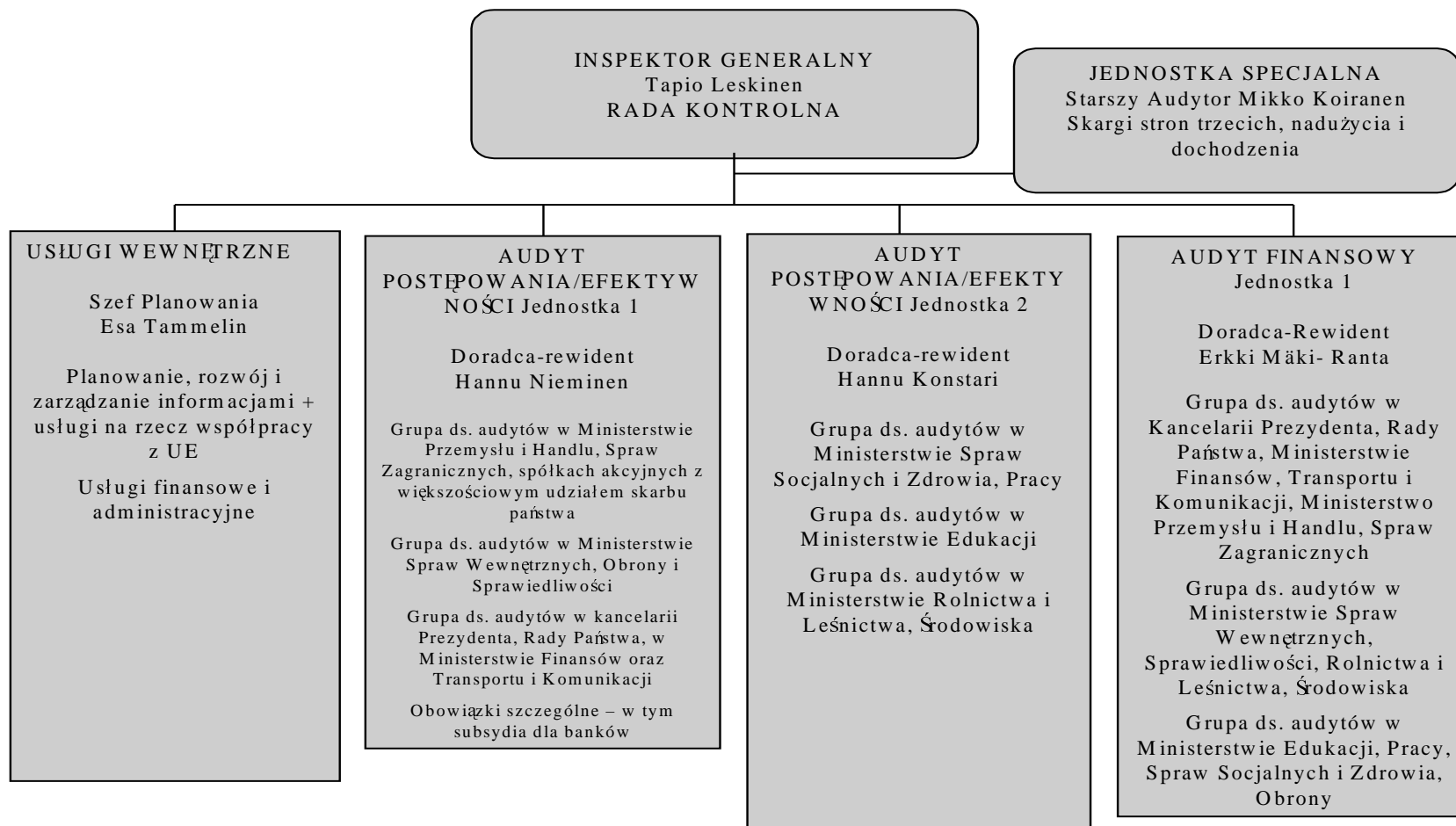
302. (18) Parlament Europejski sprawuje po•redni nadzór nad pa•stwami cz•onkowskimi za po•rednictwem komisji i ETO. Art. 138c Traktatu WE wyposa•a PE w prawo do inicjowania dochodze•, które mog• równie• dotyczy• w•adz pa•stw cz•onkowskich. Prawa PE do prowadzenia dochodze• okre•la szczeg•owo Decyzja PE, Rady i Komisji z 06/03/1995.

303. (19) Pa•stwa cz•onkowskie nadzoruj• si• po•rednio w Radzie za po•rednictwem Komisji i ETO. Ponadto, przedstawiciele pa•stw cz•onkowskich mog• uczestniczy• jako obserwatorzy w kontrolach na miejscu prowadzonych w innych pa•stwach cz•onkowskich przez Komisj• w celu ochrony interesów finansowych Wspólnoty przed nadu•yciami i innymi nieprawid•owo•ciami. Udzia• taki wymaga zgody zainteresowanego pa•stwa cz•onkowskiego. Patrz: Art. 6 (2) Rozporz•dzenia Rady Nr 2185/96.

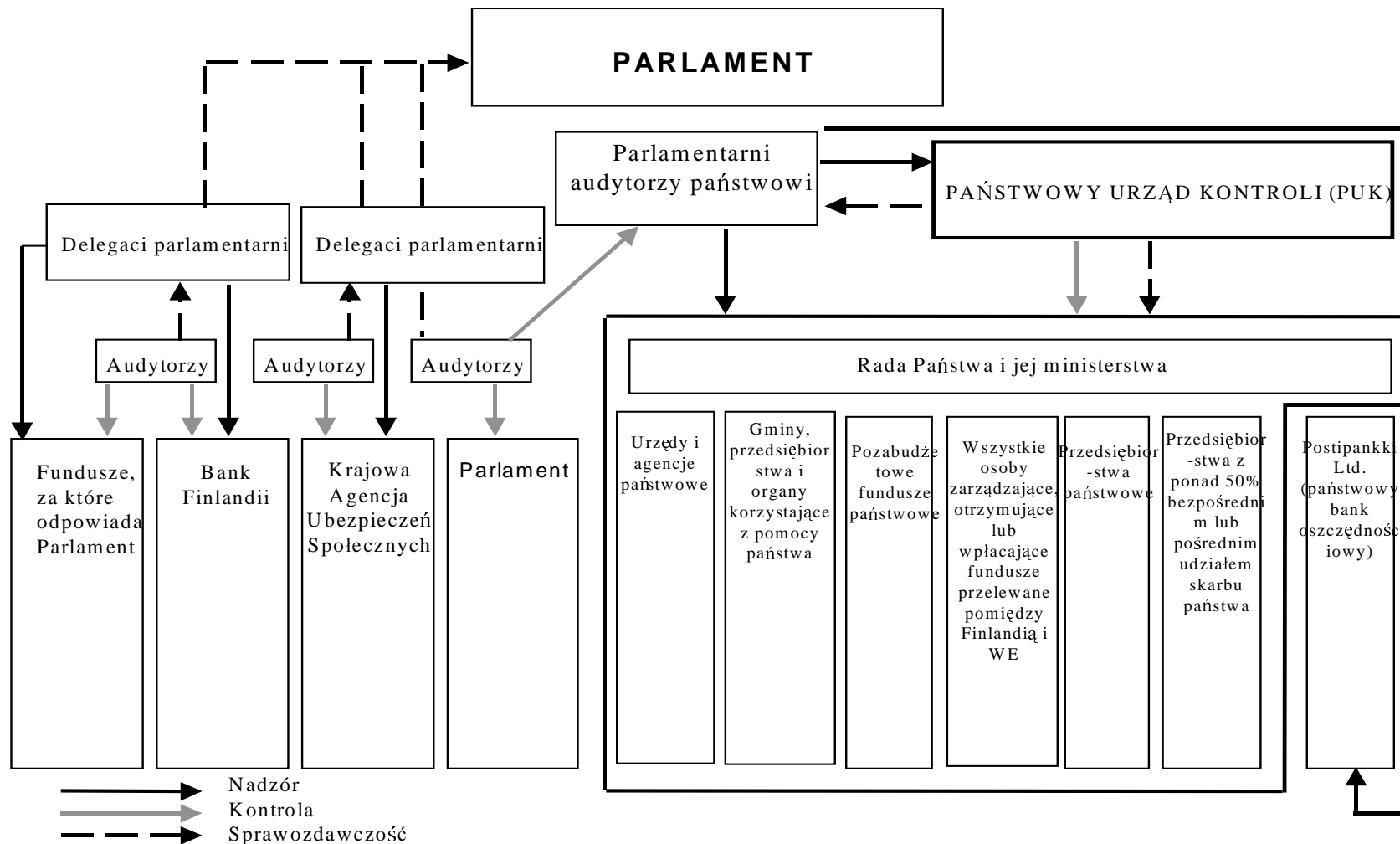
304. (20) Rola nadzorcza Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich nie rozci•ga si• na pa•stwa cz•onkowskie, lecz mo•e on za•da• od pa•stwa cz•onkowskiego przekazania dokumentów potrzebnych do nadzoru instytucji Wspólnoty.

305. (21) Alternatywnie, rolę punktu kontaktu z BCC mogłaby przejąć sekcja Parlamentarnego Komitetu ds. Finansów. Niemniej jednak, Komitet ds. Finansów wydał w 1995 r. opinię (HE 342/1994 vp), zgodnie z którą punktem kontaktowym dla BCC jest PAP. Takie stanowisko Komitetu może znajdować uzasadnienie w fakcie, że posiada on niewielką liczbę etatów w porównaniu z PAP. Jak dotychczas nie doszło jeszcze do nawiązania współpracy pomiędzy PAP i BCC, choć pewne kontakty wstępne miały miejsce. PAP jest jednak w wielu aspektach nieporównywalny z BCC: obydwie instytucje mogą prowadzić doraźne kontrole (kompetencje kontrolne BCC określa Art. 138c Traktatu WE); obydwie otrzymują raporty pokontrolne z NOK; obydwie opierają swoje raporty na raportach NOK (choć obecnie większość raportów rocznych PAP opiera się na własnej pracy PAP i organów administracyjnych przez niego nadzorowanych); obydwie wydają się dążyć do utrzymania wizerunku obiektywności (w przeciwieństwie do roli czysto politycznej); obydwie są organami parlamentu, a nie ciałami mu podległymi; obydwie mają stosunkowo niski status wśród organów parlamentarnych (co jest częstym zjawiskiem w przypadku kontroli finansów państwa *ex post*).

**ZAAZCZNIK 4: ORGANIZACJA I PODZIAŁ ZADAŃ W FINANSOWYM URZĘDZIE KONTROLI**



## ZAŁĄCZNIK 5: SYSTEM ZEWNĘTRZNEJ KONTROLI FINANSÓW PAŃSTWA





## FRANCJA

*Benoit Chevauchez*<sup>35</sup>

### 1. Streszczenie rozdziału

306. Niniejszy dokument stanowi uzupełnienie francuskiego rozdziału dotyczącego budżetu w dokumencie SIGMA Nr 19: Skutki przystąpienia do Unii Europejskiej — Część 1, kontrola budżetowa i finansowa. Rozdział ten opisuje francuskie organizacje i procedury zarządzania przepływami gotówkowymi oraz relacje budżetowe pomiędzy finansami Unii Europejskiej a narodowymi finansami publicznymi.

307. Chociaż dla zrozumienia treści niniejszego dokumentu nie jest konieczne zapoznanie się z rozdziałem na temat francuskiego budżetu, który szczegółowo opisuje ogólne struktury, a także francuskie administracje i budżet, przeczytanie owego dokumentu byłoby korzystne przed rozpoczęciem lektury niniejszego. Rozdział dotyczący francuskiego budżetu zajmuje się sprawą przechodzenia funduszy Wspólnoty przez francuskie struktury administracyjne i budżetowe. Nie wspomina jednak o wydatkach, ogólnie opisywanych terminem "wewnętrzna polityka" (co oznacza około 4 mld ECU — z czego jedna piąta przypada na Francję), wykorzystywanych głównie na cele badawcze, którymi Komisja zarządza bezpośrednio.

308. Przed opisaniem francuskiego systemu kontroli nad środkami Wspólnoty muszą zostać wyjaśnione główne francuskie mechanizmy i procedury kontroli.

### 2. Francuski system kontroli

309. We Francji kontrola publicznych finansów państwa podlega tym samym standardom co publiczne finanse władz lokalnych.

#### 2.1. Państwo

310. Istnieje podstawowa różnica pomiędzy funkcjonariuszem wykonawczym a księgowym:

- Funkcjonariusz wykonawczy to minister odpowiedzialny za wydatki lub urzędnik ministerialny, na którego minister deleguje część swoich uprawnień. Odpowiedzialny za wykonanie budżetu przyjmowanego w głosowaniu przez Parlament, funkcjonariusz ten ma prawo zaciągać kredyty poprzez podpisywanie wszelkich decyzji, na mocy których Skarb Państwa staje się dłużnikiem strony trzeciej: kredyty związane z rekrutacją współpracowników, zakupowaniem dostaw, udzielaniem subwencji jakiejś organizacji, budowaniem obiektów użyteczności publicznej, itp.

---

35. Benoît Chevauchez (IEP Paryż — ENA) początkowo pracował we francuskim Ministerstwie Finansów (Wydział Budżetowy). Obecnie jest administratorem w programie SIGMA.

- Księgowy to urzędnik Ministerstwa Finansów. Na polecenie funkcjonariusza wykonawczego dokonuje wypłaty na rzecz wierzycieli Państwa po zakończeniu świadczenia usług lub dostarczeniu towarów. Księgowy jest jedyną osobą upoważnioną do obrotu publicznymi funduszami trzymanymi i zarządzanymi na rachunku Skarbu Państwa.

311. Po opisaniu głównych cech francuskiego systemu, system kontroli jest przedstawiony zgodnie z logicznym i chronologicznym procesem powstawania i księgowania wydatku.

312. Pierwsza kontrola to kontrola finansowa wydatków przeprowadzana przez "organizatora". Pod nadzorem Wydziału Budżetowego Ministerstwa Finansów na poziomie centralnym jest ona przeprowadzana przez kontrolerów finansowych — z których jeden w każdym ministerstwie jest odpowiedzialny za wydatki — zarówno na poziomie lokalnym, na drodze poniesienia wydatku przez niniejszego funkcjonariusza wykonawczego, który jest współpracownikiem Głównego Skarbnika i Kasjera. Kontrola polega na ostemplowaniu dokumentu stwierdzającego poniesienie wydatku i potwierdzającego istnienie niezbędnego kredytu dla celów płatności.

313. W organach publicznych, takich jak Urząd Interwencji Rolniczych, bardziej elastyczne i szerzej zakrojone kontrole przeprowadza Kontroler Państwowy mianowany przez Ministerstwo Finansów.

314. Z chwilą płatności księgowy, który otrzymuje polecenie wypłaty przesłane mu przez "organizatora", sprawdza pozostałe aspekty związane z przepisami dotyczącymi wydatków: związane ze świadczeniem usług, dostawą towarów, dodatkową kwotą zadłużenia, a także tożsamością wierzyciela. Jeśli księgowy zezwoli na jakiś niestandardowy wydatek, będzie ponosił za to osobistą (finansową) odpowiedzialność. Z tego powodu każdy księgowy musi być ubezpieczony od odpowiedzialności cywilnej.

315. W odniesieniu do tych głównych zasad realizacji oraz kontroli ex ante wydatków publicznych należy podkreślić dwa praktyczne elementy pomocne w rozumieniu konkretnego wprowadzania w życie tego systemu.

316. Ze względu na istniejące progi i globalizację kontroli, znaczna część dziennych wydatków nie jest badana osobno przez Kontrolera Finansowego. Co więcej, szeroka komputeryzacja procedur wprowadzania budżetu w życie upraszcza kontrole poprzez unikanie szczególnie dużych opóźnień lub zbyt napiętych terminów.

317. Tak więc ten system kontroli ex ante jest ogólnie satysfakcjonujący, a także dobrze przyjmowany przez odpowiednie służby.

318. Rewizja ex post może mieć charakter wewnętrzny lub zewnętrzny.

319. Każde ministerstwo posiada wewnętrzne służby kontrolne odpowiedzialne za przeprowadzanie we właściwym czasie inspekcji lub ogólnych rewizji, podlegające bezpośrednio ministrowi. Inspekcje są przeprowadzane zgodnie z instrukcjami ministra i według przedstawionego w nich programu. Tak więc owe służby kontrolne mają swoje oparcie we władzy ministra, który zapewnia im odpowiedni autorytet i prestiż w celu zagwarantowanie efektywności ich misji.

320. Podobnie jak inni ministrowie, minister finansów ma do dyspozycji wewnętrzne służby kontrolne: Generalną Inspekcję Finansów (*Inspection Générale des Finances*). Jej kontrole są przeprowadzane w ramach drugiego etapu ponieważ każda ze służb finansowych posiada własny wewnętrzny organ kontrolny:

- Inspekcja Skarbowa (*Inspection du Trésor*) istnieje w ramach Dyrekcji Rachunkowości Publicznej (*Direction de la Comptabilité Publique*), posiada 56 000 agentów specjalistów od księgowości i zarządzania skarbem, płatności, obciążenia należności, itd.
- Inspekcja Podatkowa (*Inspection des Impôts*) istnieje w ramach Generalnej Dyrekcji Podatkowej (*Direction Générale des Impôts*) zajmuje się ustalaniem podstawy wymiaru podatku, obciążeniem oraz sprawowaniem nadzoru nad podatkami bezpośrednimi oraz europejskim VAT-em.
- Inspekcja ds. Usług (*Inspection des Services*) istnieje w ramach Generalnej Dyrekcji Cła i Podatków Pośrednich (*Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects*) zajmuje się cłami, VAT-em spoza Wspólnoty oraz akcyzami.

321. Wobec tych trzech organizacji Generalna Inspekcja Finansów (*Inspection Générale des Finances*) pełni rolę koordynacyjną i nadzorującą. Ma także prawo dokonywania bezpośrednich niezapowiedzianych kontroli terenowych lub inspekcji opierających się na analizie dokumentów. Jest także odpowiedzialna za przygotowywanie sprawozdań badawczych oraz propozycji dotyczących wewnętrznego funkcjonowania i misji ministerstwa lub wszelkich innych spraw podlegających jej jurysdykcji.

322. Zewnętrzne kontrole przeprowadza Urząd Rewizyjny (*Cour des Comptes*), którego jurysdykcji podlegają w pierwszym rzędzie rewidenci księgowi. Każdego roku rachunki państwa oraz związane z nimi dokumenty są bezpośrednio lub pośrednio kontrolowane przez Urząd Rewizyjny. Na koniec kolektywnie przeprowadzonej procedury i wydaniu wspólnego orzeczenia, Urząd Rewizyjny udziela rewidentowi księgowemu absolutorium, lub, w przypadku gdy zostaną ujawnione jakieś nieprawidłowości, nakazuje rewidentowi zwrócić do Skarbu Państwa (*Trésor Public*) sporną kwotę. Od takiego orzeczenia można się odwołać do Rady Państwa (*Conseil d'Etat*), która stanowi najwyższą instancję sądownictwa administracyjnego.

323. Urząd Rewizyjny pełni także drugą rolę, tym razem w stosunku do funkcjonariuszy wykonawczych. Zgodnie ze swym własnym programem, regularnie przeprowadza rewizje — na zasadzie porównania rzeczywistej wartości przeprowadzonych czynności z wydanymi kwotami pieniędzy — jakości zarządzania budżetem w ministerstwach odpowiedzialnych za wydatki oraz efektywności poniesionych przez nie wydatków. Wnioski pokontrolne są przekazywane ministrom, którzy odpowiadają na uwagi krytyczne i sugestie po dokonanych przeglądach. Każdego roku Urząd Rewizyjny ogłasza publicznie najważniejsze uwagi krytyczne i propozycje. To publiczne sprawozdanie znajduje szeroki odzwierciedlenie w prasie i bardzo często jest o nim mowa w Parlamencie. Tym niemniej sprawozdania te nie wywołują żadnych konsekwencji prawnych. Funkcjonariusze wykonawczy są uważani za zwykłych wysłanników ministrów, dla których opracowują budżety. Minister może zostać pociągnięty do odpowiedzialności tylko w ramach politycznych procedur. Jednakże Sąd Dyscypliny Budżetowej i Finansowej (*Cour de Discipline Budgétaire et Financière*) który tworzy *Conseil d'Etat* oraz *Cour des Comptes* jest uprawniony do karania "organizatorów" za rażąco nieprawidłowości. W praktyce jednak instytucja ta nie jest zbyt skuteczna, rzadko nakłada jakiegokolwiek sankcje, które niejednokrotnie urągają powadze jej urzędu.

## 2.2. Władze lokalne

324. Metody przeprowadzania kontroli wydatków władz lokalnych w znacznym stopniu inspirowane są tymi, które stosuje się w stosunku do wydatków państwa.

325. Istnieje to samo rozróżnienie pomiędzy funkcjonariuszem wykonawczym, tj. merem lub jednym z jego współpracowników w przypadku gminy — a księgowym, który zawsze jest urzędnikiem państwowym z Wydziału Rachunkowości Publicznej (*Direction de la Comptabilité Publique*) Ministerstwa Finansów.

326. Nie ma żadnej kontroli nad wydatkami na poziomie władz lokalnych.
327. Płatności z tytułu wydatków dokonuje księgowy, z tymi samymi ograniczeniami, które odnoszą się do wydatków Skarbu Państwa.
328. Chociaż nie ma najmniejszych przeciwwskazań aby wspólnoty lokalne przeprowadzały wewnętrzne inspekcje, zdarza się to tylko w największych i najważniejszych ośrodkach.
329. Kontrola zewnętrzna ex post przeprowadzana jest przez Regionalne Izby Rewizyjne (*Chambres Régionales des Comptes*), o kompetencjach podobnych do uprawnień *Cour des Comptes*.
330. Metody kontroli w odniesieniu do funduszy Wspólnoty w znacznym stopniu bazują na istniejących zwyczajach. Są to bardzo pragmatyczne metody oparte na francuskich tradycjach administracyjnych, które zostały stopniowo zaadaptowane do ewoluujących wymogów różnych instytucji Wspólnoty.
331. Kontrola przychodów, wydatków na rolnictwo oraz Funduszy Strukturalnych zostanie omówiona poniżej.

### 3. Kontrola środków własnych

332. Kontrola środków własnych odbywa się na ogół pod nadzorem Generalnej Dyrekcji Celnnej i Podatków Pośrednich (General DGDDI). Około 40 procent całego personelu — 19 000 agentów — zazwyczaj bezpośrednio lub pośrednio bierze udział w gromadzeniu tradycyjnych środków własnych. Lecz jako kwota, sumy te stanowią jedynie niewielką część (3%) całego dochodu zgromadzonego przez Generalny Wydział Celnny i Podatków Pośrednich. Zniesienie granic w 1993 przyniosło ze sobą kontrole a posteriori, które we Francji dotyczyły towarów już oclonych na niefrancuskich granicach Unii Europejskiej. Zgodnie z artykułem 18 Przepisów Wspólnoty 1989, krajowa kontrola jest przeprowadzana przez Generalną Inspekcję Finansów Generalnego Wydziału Celnnego i Podatków Pośrednich. Ponadto Komisja może zarządzić kontrole własnych kontroli i zastosować je wobec organizacji wymienionych powyżej.
333. Skuteczność tego systemu wydaje się satysfakcjonująca. Każdego roku przeprowadza się 180 000 szczegółowych kontroli towarów importowanych, do których jeszcze należałoby dodać nieustanne kontrole w poszukiwaniu przypadków korupcji oraz kontrole przedsiębiorstw a posteriori. Podczas tych kontroli szeroko stosuje się techniki "analizy ryzyka".
334. Opłaty celne ciążące w roku 1993 przez Francuski Urząd Celny stanowią 12% kwoty ogółem ciążącej przez Unię Europejską. W ciągu tego samego roku Komisja nałożyła cło na 150 znaczących firm na kwotę stanowiącą ponad 1 procent opłat celnych ciążących we Francji. W 1994 roku kontrola środków własnych zaowocowała zgromadzeniem około 500 mln FRF.
335. Kontrola wydatków jest bardziej skomplikowana. Z jednej strony mamy EAGGF-Komponent Gwarancyjny, stary sposób kontroli obejmujących odpowiadające sobie sumy — około 55 miliardów FRF w roku 1993 — oraz wielkość rolnictwa we Francji — 700 000 gospodarstw. Z drugiej strony mamy Fundusze Strukturalne, z mniej znaczącym przychodem — 15 miliardów FRF, dla których system kontroli został opracowany całkiem niedawno.

#### 4. Kontrola wydatków na rolnictwo

336. Kontrola EAGGF-Komponentu Gwarancyjnego musi zostać zaadaptowana do zasad Wspólnej Polityki Rolnej (*Politique Agricole Commune*), które ograniczają pomoc przyznawaną z tytułu nastawienia na konkretny rodzaj produkcji do pomocy udzielanej konkretnemu producentowi. Z natury rzeczy te dwie kategorie wydatków mają odmienny system kontroli.

337. Istnieją trzy różne poziomy pomocy udzielanej "na produkt":

- Kontrole "towarzyszące" — bazujące na dokumentach — przeprowadzane są przez 250 agentów Urzędów Rolniczych (*Offices Agricoles*). Ich działania są koordynowane i wspierane przez około 30 inspektorów Centralnej Agencji Organów ds. Interwencji w Sektorze Rolniczym (*Agence Centrale des Organismes d'Intervention dans le Secteur Agricole* — ACOFA). W niektórych sektorach i w odniesieniu do niektórych rodzajów pomocy wspierane są także przez służby państwowe, w szczególności przez Generalną Dyрекcyję Cei i Podatków Pośrednich jeżeli chodzi o zwroty wpłat — na co zwrócono szczególnie uwagę w zeszłych latach — ale także w odniesieniu do niektórych produktów takich jak wino, owoce i warzywa. Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji, Konsumpcji i Zwalczenia Nadużyć (*Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes* — DGCCRF) działająca w ramach Ministerstwa Finansów — posiadająca 4 500 agentów — jest w szczególności odpowiedzialna za kontrolę jakości oraz zabezpieczenie głównych towarów konsumpcyjnych. Odpowiedzialna jest także za wykorzystanie infrastruktury technicznej, jak na przykład laboratoriów, aparatów pomiarowych, itp. przy produkcji i sprzedaży wina, owoców i warzyw.
- Obowiązek przeprowadzenia rewizji *a posteriori* w przedsiębiorstwach którego wprowadzenie zaplanowano w przepisach Wspólnoty, rozdzielony jest pomiędzy trzy organizacje: DGDDI, ACOFA i DGCCRF. W roku 1994 przeprowadzono rewizję w około 1 200 przedsiębiorstwach, z czego 440 przeprowadziła Główna Dyrekcja Cei i Podatków Pośrednich, 700 przeprowadziła ACOFA, zaś pozostałe zostały wykonane przez DGCCRF. 15% przedsiębiorstw zostało zobowiązanych do zapłacenia określonych kwot, ale tylko niewielki ułamek wykrytych nieprawidłowości miał istotne znaczenie. Takie wyniki wydają się powtarzać w długim okresie.
- Na szczycie całej struktury organizacyjnej znajduje się Komisja Koordynacyjna Kontroli Wspólnotowych (*Commission de Coordination des Contrôles Communautaires* — CICC) utworzona w roku 1981. Przewodniczy jej Generalny Inspektor Finansowy (*Inspecteur Général des Finances*), a w jej skład wchodzi przedstawiciele Generalnej Inspekcji Rolniczej (*Inspection Générale de l'Agriculture*); Ministerstwa Rolnictwa (*Ministère de l'Agriculture*), Ministerstwa Budżetu (*Ministère du Budget*); Państwowy Inspektor Urzędów Rolniczych (*Contrôleur d'Etat des Offices Agricoles*); a od niedawna wyżsi funkcjonariusze Urzędu Rewizyjnego (*Cour des Comptes*) oraz przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwości (*Ministère de la Justice*). Wszyscy oni spotykają się raz na kwartał, a wybrana przez nich rada spotyka się raz na miesiąc, aby:
  - ustanowić program rewizji w przedsiębiorstwach — około 1 100 rewizji w roku 1995;
  - rozdzielić zadania pomiędzy trzy organizmy kontrolne;
  - zbadać trudności jakie napotyka przeprowadzanie kontroli i wzmocnienie narzędzi oraz metod kontrolnych na drodze szkoleń, opracowywania baz danych i sprawozdań.

338. Sekretariat CICC jest ustanowiony przy ACOFA, której urzędy zajmują się monitorowaniem niezgodnych kroków podejmowanych przeciwko beneficjentom nieprawidłowych płatności. Urzędy te są w

pe•ni odpowiedzialne za swoje zadania i CICC pe•ni tu tylko rol• doradc•. Przewodnicz•cy Komisji przewodniczy tak•e Zarz•dowi ACOFA.

339. Istnieje kilka wyspecjalizowanych podkomisji:

- podkomisja ds. sektora winiarskiego;
- podkomisja zwana podkomisj• "intencjonalno•ci", stworzona ostatnio na pro•b• Komisji Unii Europejskiej w celu obci••ania "odszkodowaniem" tych operatorów, którzy nie uiszczaj• ustalonych op•at. W takich przypadkach wy•si funkcjonariusze Urz•du Rewizyjnego (*Cour des Comptes*) oraz przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwo•ci (*Ministère de la Justice*) s• odpowiedzialni za ocen• intencji podmiotu naruszaj•cego ustalone regu•y, tzn. za stwierdzenie, czy jego naruszenie mia•o charakter umy•lny.

340. Je•li chodzi o pomoc udzielan• producentowi, nale•y rozwa•y• tak•e trzy punkty:

- Podczas wst•pnego badania pro•by o pomoc przez w•aciuwy urz•d lub przez s•u•by terenowe Ministerstwa Rolnictwa (*Ministère de l'Agriculture*), odpowiedni pracownicy pa•stwowi prosz• o dokonanie kontroli terenowych dotycz•cych oko•o 10% dostarczonych dossier. W sektorze zbo•owym oraz w sektorze nasion oleistych, który jest jednym z najwa•niejszych, urz•dy zatrudniaj• 800 kontrolerów. Znaczy to, •e 1 kontroler przypada na 70 gospodarstw rolnych. Odsetek pró•b rozpatrzonych pozytywnie jest du•y, si•ga ponad 10%.
- znacznie mniejszy jest odsetek — 4 procent — je•li chodzi o pomoc dla sektora produkcji zwierz•cej, g•ównie ze wzgl•du na brak personelu. Ten rodzaj pomocy by• znany du•o wcze•niej i jest ona udzielana przez Lokalne Dyrekcje Rolne (*Directions Départementales de l'Agriculture*), które stanowi• terenowe s•u•by Ministerstwa Rolnictwa (*Ministère de l'Agriculture*).
- Wprowadzenie Zintegrowanego Systemu Zarz•dzania i Kontroli (*Système Intégré de Gestion et de Contrôle*) nakazane przez przepisy Wspólnoty 1992 sta•o si• przyczyn• istotnych zmian procedur kontroli zwi•zanych z przyznawaniem pomocy bezpo•redniej, lecz wprowadzanie tych zmian jeszcze nie zosta•o zako•czone.

## 5. Kontrola funduszy strukturalnych

341. Fundusze Strukturalne zosta•y utworzone na podstawie do•wiadcze• zgromadzonych podczas kontroli wydatków w ramach Wspólnej Polityki Rolnej.

342. Zgodnie z reformami wprowadzonymi przez przepisy z 1993 roku, we Francji utworzono komisj• o nazwie Fundusze Strukturalne Komisji Koordynacyjnej Kontroli Wspólnotowych (CICC-*Fonds Structurels*). Komisji tej, sk•adaj•cej si• z trzech sekcji — po jednej na ka•dy fundusz — równie• przewodniczy Generalny Inspektor Finansowy (*Inspecteur Général des Finances*) za• jej sekretariat dzia•a zgodnie ze Zintegrowanym Systemem Zarz•dzania i Kontroli (*Système Intégré de Gestion et de Contrôle*). Komisja Koordynacyjna Kontroli Wspólnotowych (*Commission de Coordination des Contrôles Communautaires* — CICC) podpisa•a razem z DG XX protokó• przewidziany przez przepisy Wspólnoty, który stwierdza, •e Komisja Unii Europejskiej mo•e delegowa• swoje uprawnienia organizacji krajowej, która dzia•a w jej imieniu i na jej rzecz.

343. Je•li chodzi o ERDF, kontrola jest w rzeczywisto•ci cz••ci• procesu zarz•dzania wydatkami. Po sprawdzeniu realizacji procedur francuskiego prawa bud•etowego, jednostka kontroluj•ca zwi•zana z Prefektem Regionalnym (*Préfet de Région*) weryfikuje kwoty, o jakich przyznanie przez Komisj• ubiegaj•

się podmioty i przesyła je tylko wtedy, kiedy spełnione są wszystkie kryteria. W ten sposób działania Komisji skupione są na kilku rewizjach systemowych, co pozwala na kontrole przyznawania funduszy na poziomie Prefektury Regionalnej.

344. Regionalne służby Ministerstwa Pracy (*Ministère du Travail*) zarządzają ES przez delegację Regionalnej Prefektury. Istnieją szczególne problemy związane z samą naturą rozdzielanej pomocy. Europejskie kredyty stanowią jedynie niewielką część (10%) kredytów na szkolenie zawodowe we Francji, około 50 mld FRF. Co więcej, nie są one jedynie przekazywane regionom związanym z danym sektorem, ale często wykorzystywane są przez "stowarzyszenia" (działające na podstawie Ustawy 1901) posiadające do powierzchniowe struktury zarządzania rachunkami. Tak więc fundusze te nie pozostają pod bezpośrednią kontrolą państwa. Rewizje przeprowadzane są przez Krajową Grupę Kontroli (*Groupe National de Contrôle*) — dysponującą 100 kontrolerami przeprowadzającymi około 120 szczegółowych przeglądów rocznie — pod nadzorem Funduszy Strukturalnych Komisji Koordynacyjnej Kontroli Wspólnotowych (*CICC-Fonds Structurals*).

345. EAGGF-Komponent Doradczy udziela pomocy różnego rodzaju. Pomoc z przeznaczeniem na rozwój obszarów wiejskich (Cele 1 i 5b) udzielana jest według tych samych procedur jak pomoc w ramach ERDF. Inne formy pomocy, szczególnie pomoc udzielana młodym rolnikom, jest administrowana w ten sam sposób jak bezpośrednio pomoc udzielana przez Gwarantowany Fundusz FEOGA. Fundusze zarządzane przez Lokalne Dyrekcje Rolnicze (*Direction Départementale de l'Agriculture*) wypracowane są na rzecz Krajowego Centrum Planowania Struktury Gospodarstw Rolnych (*Centre National pour l'Aménagement des Exploitations* — CNASEA).

346. Z punktu widzenia metodologii, rewizje są przeprowadzane na trzech poziomach:

3. Na *pierwszym* poziomie mamy do czynienia z rewizją podstawową, nazywaną "certyfikacją", mającą charakter zarówno techniczny jak i finansowy. Jeżeli chodzi o część techniczną, właściwe służby sprawdzają, czy podmiot kwalifikuje się do udzielenia pomocy, analizując różne kryteria, takie jak: personel, dokonane inwestycje, itd. przy pomocy kontroli bazujących na dowodach i przeglądach terenowych planowanych po przeprowadzeniu analizy ryzyka. Jeżeli chodzi o część finansową, wypracujący pomoc upewniają się, jaka jest dokładna suma którą należy wypłacić, sprawdza to samo beneficjenta, datę płatności, itp.
4. Na *drugim* poziomie rewizje są przeprowadzane przez jednostki kontrolne związane z Prefektem Regionalnym — precyzyjnie złożone z dziesięciu agentów każda — której rola polega na stwierdzeniu prawdziwości przyczyn ubiegania się o dofinansowanie na mocy próby przesłanej Komisji Unii Europejskiej, przed podpisaniem odpowiednich dokumentów i podjęciem odpowiedzialności przez Komisję. Kolejne kroki są ściśle kontrolowane w celu zabezpieczenia się przed błędami.
5. Na *trzecim* poziomie następuje kontrola wcześniejszych rewizji polegająca na szczegółowym badaniu wrywkowym. Daje to podwójną korzyść. Z jednej strony jest to przykład umacniający niepodatność rezydentów na wpływy ze strony zainteresowanych podmiotów, z drugiej zaś analizuje wszystkie błędy jakościowe rewizji systemowych. Obecnie kontrola ta odbywa się pod bezpośrednim nadzorem Komisji Koordynacyjnej Kontroli Wspólnotowych (*Commission de Coordination des Contrôles Communautaires* — CICC). Planowane jest rozszerzenie zakresu tej kontroli do około dziesięciu szczegółowych przeglądów na region/fundusz/rok, które miałyby być przeprowadzane przez zespoły złożone z Inspektorów Skarbowych (*Inspecteurs du Trésor*) oraz inżynierów należących do organizacji państwowych, a za ich przeprowadzanie byłaby odpowiedzialna Prefektura Regionalna (*Préfet de Région*).

## 6. Zatwierdzanie kontroli

347. Przez długi czas wymierzanie indywidualnych kar należało do kompetencji państw. We Francji istniała już krajowa legislacja ustanawiająca represje za naruszenie dotyczące finansów publicznych. Te same przepisy zostały zastosowane wobec wykroczeń dotyczących funduszy Wspólnoty. Zostało to potwierdzone w Artykule 209 Traktatu z Maastricht, który wymaga aby państwa traktowały naruszenia dotyczące funduszy Wspólnoty jak naruszenia dotyczące krajowych funduszy publicznych.

348. Tak więc naruszenie przepisów celnych jest ścigane i karane zgodnie z prawem zwyczajowym, które przekazuje szeroki zakres uprawnień dotyczących śledztwa oraz prowadzenia postępowania funkcjonariuszom celnym. Ponadto w przypadkach wszelkich nadużyć i fałszerstw stosowany jest kodeks karny. W praktyce ściganie takich przypadków przebiega bardzo wolno. Zdając sobie sprawę z tej sytuacji, Komisja UE zaplanowała system specjalnych sankcji za nieprawidłowości w przeznaczaniu funduszy z tytułu pomocy bezpośredniej, stanowiący część reformy Wspólnej Polityki Rolnej.

349. Jeśli chodzi o sprawy związane z rolnictwem, procedury kontrolne ustanawiają sankcje budżetowe przeciw państwu, które dokonywało niewłaściwego rozdzielania lub przeoczyło nieprawidłowości w rozdzielaniu funduszy Wspólnoty (*clearance*). Ze względu na reformy Komisji przeprowadzone w 1995, administracja francuska wprowadziła następujące konieczne zmiany:

- Jednocześnie urzędów rolniczych oraz służby Ministerstwa Rolnictwa zostały z powodzeniem włączone do nowej procedury zawierania umów przez organizacje dokonujące wypłat, po uprzednim dodatkowym przeegzaminowaniu administracji tych urzędów oraz weryfikacji przyznawania przez nie wypłat z tytułu pomocy. Na niektórych urzędach Komisja UE wymogła wprowadzenie znaczących zmian w zarządzaniu przed włączeniem ich do procedury. Kolejne badania tych jednostek będą przeprowadzane co trzy lata.
- ACOFA jest odpowiedzialna za przygotowanie procedury kontrolnej Funduszu Gwarantowanego EAGCF we Francji. W zasadzie rola ACOFA polega na centralizacji oraz przesyłaniu informacji oraz dokumentów do Komisji UE i, od 1996, do Komisji Rewizyjnej EAGCF (Commission de Vérification des Comptes — FEOGA). Ponadto, ACOFA ma obowiązek promować wprowadzanie zasad Wspólnoty we wszystkich służbach, których one dotyczą.
- Bardzo ważna reforma została opracowana pod koniec roku 1995 i wprowadzona w roku 1996. Komisja UE delegowała główne funkcje rewizyjne na organizacje krajowe. We Francji na taką organizację wybrano Urząd Rewizyjny (Cour des Comptes), który stworzył komisję rewizyjną złożoną z pięciu wysokich funkcjonariuszy wspieranych przez około dziesięciu urzędników państwowych. Komisja ta pełni potrójną rolę:
  - przeprowadzanie rewizji systemów kontroli wewnętrznej oraz procedur organizacji odpowiedzialnych za wstępne badanie przesyłanych dossier, to znaczy urzędów rolniczych i Lokalnych Dyrekcji Rolniczych;
  - sprawdzanie kompletności i zgodności rachunków tych urzędów;
  - sprawdzanie przykładów z prowadzonych postępowań.
- Przygotowany po wysłuchaniu obu stron raport komisji rewizyjnej jest przesyłany do EAGCF, która wykorzystuje go jako podstawę do podjęcia decyzji o "rozliczeniu".
- Wewnętrzna zasada budżetowa obciąża kosztem "rozliczenia" kwotę budżetu krajowego przyznaną Ministerstwu Rolnictwa (Ministère de l'Agriculture). Ta zasada jest obecnie zrozumiała i wywiera motywacyjny wpływ na zainteresowane służby.



350. Za okres 1988-92 rezultaty procedury rewizyjnej nakazywały przeciwnie wypacenie z francuskiego budżetu sumy 200 FRF, co oznacza mniej niż 0,5% otrzymanych funduszy — stanowi to jeden z najniższych wskaźników we Wspólnocie Europejskiej.

351. Jak na razie taki system jest dostępny dla EAGGF-Komponentu Gwarancyjnego. Ten sam rodzaj procedur można stworzyć dla Funduszy Strukturalnych.

## 7. Zwalczenie nadużyć

352. Od kilku lat ochrona interesów finansowych Wspólnoty stanowi największą troskę zarówno instytucji Wspólnoty, jak i samych państw członkowskich. Było to także jeden z priorytetów prezydenta Francji w pierwszej połowie roku 1995. Na prośbę rządu dwaj przedstawiciele Francji w Komisji Współpracy ds. Zwalczenia Nadużyć przeanalizowali sytuację we Francji i zaproponowali reformy, które zostały w szerokim zakresie wprowadzone.

353. Została stworzona nowa organizacja: Zespół Koordynacyjny ds. Zwalczenia Nadużyć (*Instance de Coordination de la Lutte Anti-Fraude* — ICLAF), który jest francuskim odpowiednikiem Jednostki Koordynacyjnej Wspólnoty ds. Zwalczenia Nadużyć — COCOLAF. W skład zespołu, któremu przewodniczą dwaj francuscy przedstawiciele w Komisji Współpracy ds. Zwalczenia Nadużyć — Generalny Inspektor Finansowy (*Inspecteur Général des Finances*) oraz Radca Najwyższego Sądu Apelacyjnego, wchodzi:

- Sekretariat Międzyresortowej Komisji Spraw Europejskich (*Secrétariat du Comité Interministériel pour les Questions Européennes* — SGCI), który działa jako jego sekretariat;
- przewodniczący Komisji Koordynacyjnej Kontroli Wspólnotowych (*Commission de Coordination des Contrôles Communautaires* — CICC) oraz ich sekcje;
- Generalna Inspekcja Finansów (*Inspection Générale des Finances*), odpowiedzialna za kontrole rodków własnych;
- najwyżsi funkcjonariusze Urzędu Rewizyjnego;
- przedstawiciel Ministerstwa Sprawiedliwości.

354. Zadania tego organu są następujące:

- badanie i koordynowanie wszystkich krajowych programów rewizji;
- regularne kontrolowanie rezultatów zwalczania nadużyć i przygotowywanie rocznych raportów przedkładanych premierowi (*Premier Ministre*);
- utrzymywanie więzi z UCLAF oraz podobnymi strukturami Państw Członkowskich; oraz
- wysuwanie propozycji zapobiegania i karania wszelkich podmiotów winnych nadużyć dotyczących funduszy Wspólnoty.

355. Zostały podjęte także inne inicjatywy mające na celu nasilenie walki przeciw nadużyciom. Na przykład sekcja rolnicza Komisji Koordynacyjnej Kontroli Wspólnotowych (*Commission de Coordination des Contrôles Communautaires*), zasilona nowymi funkcjonariuszami, skoncentrowała się na krokach jakie należy podejmować po przeprowadzeniu rewizji, szczególnie jeżeli chodzi o zwrot nieprawidłowo zainkasowanych kwot. Ponadto ta francuska organizacja proponuje kandydaturę Państwu Członkowskiemu ustawienie celników na przejściach granicznych usytuowanych na terytoriach innych Państw

Członkowskich. Na przykład taka wymiana celników między Francją a Holandią miała miejsce na odcinku pomiędzy Marsylią a Rotterdamem.

356. Zgodnie z przepisami wydanymi w 1991 i w 1994 roku, Komisja zorganizowała wymianę informacji dotyczących głównych nieprawidłowości w Państwach Członkowskich w dwuletnich odstępach w celu skoordynowania działań przeciw przemytnikom w branży rolniczej (dokument IRENE) lub Funduszy Strukturalnych (sieć SCENT). We Francji Urząd Celny najczęściej dostarcza znaczących informacji.

## PORTUGALIA

*Helena Lopes*<sup>36</sup>

### 1. Streszczenie rozdziału

357. Dokument dotyczący tego kraju jest podzielony na trzy części:

6. Opis statusu, jurysdykcji i oraz kompetencji Portugalskiego Trybunału Obrachunkowego oraz podstawowych kierunków jego rozwoju w ostatnich latach, szczególnie w odniesieniu do selektywności, celów, metodologii i możliwości kontroli, a także jego związków z systemem kontroli wewnętrznych.
7. Krótki opis ogólnego i rzeczywistego wpływu wejścia Portugalii do Unii Europejskiej na kompetencje, strukturę i działalność Portugalskiego Trybunału Obrachunkowego ze specjalnym uwzględnieniem aspektów kontroli programów współfinansowanych przez fundusze Wspólnoty oraz współpracy z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym (ETO), włączając w to przeprowadzanie wspólnych rewizji i towarzyszenie przy rewizjach przeprowadzanych na terenie Portugalii.
8. Prezentacja niektórych wniosków na temat wpływu wejścia Portugalii do Unii Europejskiej na zewnętrzne finansowe organy rewizyjne, na podstawie doświadczeń Portugalskiego Trybunału Obrachunkowego z ostatnich dziesięciu lat, wśród których należy wyróżnić:
  - Konieczność ustanowienia prawnych i praktycznych zasad w celu zapewnienia najwyższej krajowej instytucji rewizyjnej kontroli nad właściwym wykorzystaniem dostępnych środków finansowych Wspólnoty.
  - Włączenie do rewizji zarówno analizy działania jak i kontroli prawidłowości i zgodności z prawem.
  - Konieczność współpracy z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym i naczelnymi organami kontroli (NOK) innych Państw Członkowskich w celu dynamizowania integracji, wymiany informacji dotyczącej różnych metod kontroli oraz opracowania klarownych zasad bardziej skutecznych sposobów kontroli.
  - Potrzebę przeprowadzenia ostrożnych lecz poważnych inwestycji w celu zapewnienia szkolenia w zakresie właściwej adaptacji wymogów Wspólnoty Europejskiej.

---

36. Helena Lopes jest od 1996 Zastępcą Prezesa Portugalskiego Trybunału Audytorów. Od 1981 jest audytorem Trybunału pełniąc funkcje kierownicze przez ostatnie siedem lat, głównie w dziale rewizji *ex ante*. Pani Lopes ma wykształcenie prawnicze.

## 2. Portugalski Trybuna Obrachunkowy

### 2.1. Podstawy prawne

358. Portugalski Trybuna Obrachunkowy jest Najwyższą (i Zewnętrzną) instytucją rewizyjną oraz niezależnym sądem Drugiej Republiki podlegającym wyłącznie prawu. Ma charakter kolegialny i cieszy się całkowitą niezależnością. Tworzący go sędziowie są niezależni, zaś sam trybuna uznawany jest za organ samorządny.

359. Kontroli i jurysdykcji Portugalskiego Trybuna Obrachunkowego (dalej zwanego Trybuna) podlegają następujące podmioty: wszelkie działania, służby i organy centralnej, regionalnej i lokalnej administracji, niezależnie od tego czy są finansowo samodzielne, czy nie; instytucje i stowarzyszenia użyteczności publicznej, oraz zgodnie z najnowszym prawodawstwem również prywatne przedsiębiorstwa, jeżeli uzyskują koncesję na usługi publiczne lub otrzymały publiczne fundusze, włączając w to fundusze pochodzące ze Wspólnoty Europejskiej.

360. Uprawnienia Trybuna obejmują obecnie następujące dziedziny:

- a. Trybuna posiada uprawnienia dokonywania rewizji w zakresie technicznej oceny publicznych działań finansowych. Uprawnienia te znajdują odbicie w dorocznej prezentacji na forum Parlamentu ogólnego raportu o stanie rachunków państwa oraz sprawozdanie ze stanu wszystkich Regionów Autonomicznych, jak i w zatwierdzaniu sprawozdań kontrolnych obejmujących całą gamę celów, zakresów i rodzajów. Przygotowanie rocznych raportów dotyczących rachunków państwa jest przewidziane prawem. Decyzje jakie kontrole należy przeprowadzić zazwyczaj należą do Trybuna, jednakże rewizje mogą być przeprowadzane również na prośbę Parlamentu lub rządu.
- b. Rozwój uprawnień poprzez: kontrolę *ex ante* pierwotnie dotyczącą kwestii zgodności z prawem, skupiającą się na legalności działań i umów pociągających za sobą wydatki budżetowe powstanie zobowiązań finansowych; tego rodzaju umów nie można zawierać w przypadku, gdy Trybuna nie przystawi pieczęci zatwierdzającej i nie wyda zaświadczenia o zgodności.

Orzekanie odpowiedzialności finansowej po zbadaniu i weryfikacji rachunków i zgromadzonych dowodów. Może to zakończyć się nałożeniem sankcji (budżetowej w formie grzywny, budżetowej w formie zwrotów nieprawidłowo wydanych kwot) na strony uznawane za winne wszelkich wykrytych naruszeń finansowych.

### 2.2. Podsumowanie ostatnich zmian

361. Portugalia weszła do Wspólnoty Europejskiej w 1986 roku, zaś Portugalski Trybuna Obrachunkowy przeszedł głęboką ewolucję, będącą po części rezultatem owego przystąpienia.

362. Trybuna Obrachunkowy został ustanowiony jako niezależny organ na mocy Konstytucji Portugalii z 1976 roku. Potem miały miejsce liczne istotne inicjatywy mające na celu unowocześnienie zarówno samej instytucji, jak i mechanizmów oraz rodzajów kontroli przez nią przeprowadzanych. Inicjatywy te przybrały na sile po wprowadzeniu zmian do Konstytucji w 1989 roku oraz po przeprowadzonej w ślad za nimi reformie Trybuna Obrachunkowego (Ustawa Nr 86/89).

363. Tradycyjna kontrola, aczkolwiek wyczerpująca, nie była zbyt rygorystyczna. Na ogół polegała na rutynowym sprawdzaniu według kryteriów rachunkowych o charakterze formalnym. Była przy tym całkowicie oderwana od kontroli przeprowadzanych przez inne organy rewizyjne. Tradycyjne kontrole różniły się znacznie od dzisiejszych zasad rewizji, które można by ujrzeć w następujących punktach:

- a. Znacznie zmniejszony zakres kontroli *ex ante*, która obecnie skupia się na inicjatywach zakładowych zwiększone ryzyko lub umowach o bardziej znaczącym charakterze finansowym. Kontrola *ex ante* jako element, który wcześniej przyczynia się do spowolnienia czynności administracyjnych, jest obecnie ograniczona limitami czasowymi ustanowionymi dla decyzji Trybunału. W przypadku gdy Trybunał nie wyda decyzji w ustalonym z góry terminie, przyjmuje się, że wyda decyzję pozytywną.
- b. Kontrola *ex post* kierująca się zasadami selektywności oraz aktualności polega przede wszystkim na kontroli systemów, analizie kontroli wewnętrznych oraz badaniu ich wiarygodności i pewności.

Kontrola selektywna wymaga zdefiniowania średnio- i długofalowych celów dla potrzeb ustanowienia kryteriów gwarantujących selektywność oraz umożliwienia skutecznego objęcia kontrolą podmiotu znajdującego się pod jurysdykcją Trybunału w ustalonym, wieloletnim okresie.

Kryteria selektywności zwracają uwagę na pewne szczególne czynniki, takie jak zakres działań finansowych lub wielkość danego organu lub inwestycji; poziom ryzyka przez badanie wiarygodności wewnętrznych struktur zarządzania oraz niezawodności wewnętrznych organów kontroli; stopień do jakiego przeprowadzona kontrola jest wiarygodna i aktualna, aby umożliwić wprowadzenie w życie, we właściwym czasie, ewentualnych zaleceń Trybunału Obrachunkowego i umożliwić w ten sposób właściwe z nich skorzystanie oraz na wykrywanie poważnych nieprawidłowości, wskazanych i udowodnionych w sposób nie pozostawiający wątpliwości.

Ten rodzaj selektywnej kontroli towarzyszy również rozszerzaniu jurysdykcji Trybunału, która obecnie obejmuje również podmioty gospodarcze zarządzające publicznymi funduszami, a także takie dziedziny jak ocena jakości funkcjonowania oraz wiarygodnego zarządzania finansami, nie pomijając zasad prawidłowości i legalności stanowiących podstawę wszelkich zagadnień prawnych. Obecnie do tych dwóch zasad prawidłowości i zgodności z prawem podchodzi się w sposób mniej sformalizowany, lecz bardziej konkretny. Nowe dziedziny, takie jak kontrole środowiskowe czy informatyczne, wciąż stanowią w znacznej mierze eksperymentalne pola działalności Trybunału Obrachunkowego.

- c. Potrzeba współpracy z wewnętrznymi organami kontroli wydaje się w obecnych czasach niezbędna. Dzieje się tak dlatego, że przy swoich uprawnieniach zewnętrznego organu rewizyjnego, a zarazem najwyższej instancji uprawnionej do kontroli finansów, Trybunał musi głównie skupić się na badaniu skuteczności i efektywności wewnętrznych systemów kontroli.

Zgodnie z prawem wewnętrzne organy kontroli zobowiązane są do przesyłania swoich sprawozdań Portugalskiemu Trybunałowi Audytorów. Stanowią one podstawę do opracowania rocznego programu rewizji, a zarazem podstawę wszelkich prawnych badań nad nielegalnymi aktami, które pojawiły się lub zostały wykryte w tych sprawozdaniach, i które mogą w ostateczności spowodować powstanie odpowiedzialności finansowej.

Najistotniejsza rola wspomnianej wyżej współpracy zasadza się na prowadzeniu do ustanowienia ogólnokrajowego systemu kontroli stosowanego na różnych poziomach, skoordynowanego za pomocą publikowania wewnętrznych programów kontroli różnych organów, unikając w ten sposób powtarzania tych samych czynności i przeprowadzania niepotrzebnych rewizji, a zamiast tego powodując wzrost efektywności i jakości kontroli.

Prawo ustanawia i definiuje z pewnymi szczegółami ten rodzaj systemu kontroli jako Ramy Prawne Wspierające Rozwój Wspólnoty. W tym świetle współpraca i wymiana informacji pomiędzy różnymi poziomami kontroli nabiera kluczowego znaczenia.

### 3. Wpływ przystąpienia Portugalii do UE na Trybunał

#### 3.1. Skutki ogólne

##### 3.1.1. Wpływ na kompetencje i strukturę Trybunału

364. Samo przystąpienie Portugalii do Unii Europejskiej nie spowodowało jakichś radykalnych zmian w uprawnieniach Portugalskiego Trybunału Obrachunkowego, ani w jego strukturze organizacyjnej.

365. Jedynym skutkiem przystąpienia, jaki dało się odczuć na poziomie prawnym, była Ustawa z 1989 roku, na mocy której Trybunał stawał się odpowiedzialny za badanie "sposobów zastosowania środków finansowych dostarczanych przez Wspólnotę Europejską w odniesieniu do obowiązującego prawa i we współpracy z właściwymi organami Wspólnoty" zgodnie z Artykułem 188, ustęp 3 Traktatu.

366. Jednak zagadnienia te i tak zawsze pozostawały w gestii Trybunału, jako że większość w środków przyznawanych przez Wspólnotę była rozdzielana na potrzeby służb publicznych i w związku z tym wszelkie związane z tymi środkami działania finansowe podlegały rewizji przeprowadzanej przez Trybunał.

367. Niektórzy sądzili, że to postanowienie Ustawy z 1989 poszerzyło zakres kontroli Trybunału Obrachunkowego, w sposób wyraźny zezwalając Trybunałowi na obserwowanie wykorzystania funduszy UE przez prywatne przedsiębiorstwa.

368. W tamtym czasie jedynie organy publiczne podlegały kontroli finansowej Trybunału i chociaż można było uznać, że w ramach tej kontroli zawsze będzie możliwe zweryfikowanie prawidłowości wykorzystania funduszy, jakie organy publiczne przekazywały prywatnym przedsiębiorstwom, dopiero wraz z przyjęciem Ustawy z 1989 ta możliwość stała się niekwestionowanym prawem w odniesieniu do funduszy UE.

369. Obecnie nie ma co do tego najmniejszych wątpliwości, gdy zgodnie z Ustawą Nr 14/96 Trybunał Obrachunkowy musi zapewnić kontrolę finansową nad tymi prywatnymi przedsiębiorstwami, które otrzymują fundusze publiczne, niezależnie od tego czy pochodzą one z UE, czy nie.

370. W strukturze organizacyjnej Trybunału również nie zaszyły żadne znaczące zmiany. Kontrola wykorzystania funduszy i zgodności z przepisami Wspólnoty jest przeprowadzana przez wszystkie wydziały rewizyjne zgodnie z ich konkretnym polem działania.

##### 3.1.2. Wpływ na działania PCA

371. Pozorny brak wpływu na uprawnienia oraz strukturę organizacyjną Portugalskiego Trybunału Obrachunkowego w znaczący sposób kontrastuje z istotnymi zmianami w działalności Trybunału, będącymi rezultatem przystąpienia do Unii. Na przykład:

- a. Ekonomiczna, prawna i polityczna integracja Państw Członkowskich Unii Europejskiej, podobnie jak umacnianie ponadnarodowych systemów i uprawnień, spowodowały głębokie zmiany w rzeczywistości tych krajów, w szczególności zaś w świecie finansów, zmuszając w ten sposób istniejące w tych krajach systemy kontroli do przyjęcia nowych struktur i zasad działania.

Zmiany te zakładają skumulowanie wysiłków na poziomie instytucjonalnym i indywidualnym oraz inwestycji w badania i szkolenia w celu lepszego ogarnięcia nowej rzeczywistości i nowych zasad działania.

Każda wiła dziedzina podlegająca kontroli musi uwzględniać dyrektywy i przepisy Wspólnoty jako obowiązujące w każdej sytuacji, musi uwzględniać mechanizmy integracji w prawodawstwie krajowym, powstawanie nowych instytucji, migracje oraz systemy kontroli i zarządzania podobne do tych, jakie rząd wykorzystaniem różnych funduszy Wspólnoty.

Jednym z najważniejszych, choć prawdopodobnie jednym z najtrudniejszych i najbardziej trwających aspektów adaptacji będzie konieczność skonienienia całej kadry technicznej oraz urzędniczej do przystosowania się i stosowania nowych przepisów i zasad.

- b. Rola Portugalskiego Trybunału Obrachunkowego jako krajowego odpowiednika Europejskiego Trybunału Obrachunkowego zgodnie z Traktatem Wspólnoty — a faktem jest, że współpraca pomiędzy Naczelnymi organami kontroli różnych państw staje się niezbędną — zobowiązuje Trybunał do zaadaptowania europejskiego "dynamizmu" finansowych rewizji, który sam z siebie stał się kolejnym fundamentem europejskiej integracji i posłużył jako impuls dla modernizacji instytucji, zgodnie z tym co przedstawiono w punkcie 2.2.

Kontakty pomiędzy Funkcjonariuszami biurokratycznymi (przedstawicielami każdego NOK), posiedzenia wyspecjalizowanych Grup Roboczych, uchwały Komisji Kontaktowej, w której skład wchodzi przewodniczący naczelnych organów kontroli oraz współpraca przy przeprowadzaniu rewizji, zaowocowała wypracowaniem wspólnego stanowiska w odniesieniu do koncepcji kontroli oraz metod nadających się do zastosowania w krajach Unii Europejskiej. W ten sposób nastąpiło zbliżenie pomiędzy dwoma istniejącymi modelami kontroli, różnionymi na podstawie rodzaju posiadanych uprawnień oraz sposobu podejmowania decyzji (Trybunał oraz Audytorzy Generalni).

Potrzeba zharmonizowania kryteriów oraz interpretacji prawodawstwa Wspólnoty jest również owocem rosnącej liczby i jakości ujednoliconych zasad działania dla całej Wspólnoty lub Unii Europejskiej oraz niezbędnych uprawnień operacyjnych i finansowych przyznawanych różnym instytucjom Unii w celu zagwarantowania stosowania tych zasad. Potrzeba harmonizacji została ukazana w postaci konkretnie zdefiniowanych celów, ustalonych wspólnie przez NOK:

- Opracowanie Podręcznika Kontroli przyjętego przez wszystkie NOK krajów należących do Unii Europejskiej;
  - wprowadzenie wyraźnego systemu programowania kontroli (rocznego lub wieloletniego);
  - wspólne programowanie i realizowanie akcji szkoleniowych;
  - ustalenie zasad wymiany informacji w oparciu o systemy informatyczne;
  - ustanowienie struktury koordynacyjnej dla działań przeprowadzanych przez lub pod przewodnictwem Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przy udziale krajowych organów kontroli na zasadzie rotacji.
- c. Nowe okoliczności wymagają pewnych dostosowań w strukturze personelu, budżetu oraz kwestiach technicznych, aczkolwiek okoliczności te nie doprowadziły do zmian w strukturze formalnej.

Mianowanie Funkcjonariusza biurokratycznego (odpowiedzialnego za organizowanie kontroli oraz spotkań z udziałem innych NOK oraz za wszelkie sprawy dotyczące komunikacji z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym) okazało się niewystarczające, jako że liczba inicjatyw współpracy oraz rewizji przeprowadzanych przez Europejski Trybunał Obrachunkowy wciąż rosła. Okazało się, że Funkcjonariusza biurokratycznego powinna wspierać w realizacji jego zadań grupa złożona z dwóch lub trzech osób.

Fakt, że każdy wydział rewizyjny winien znać i stosować wymogi UE i może być zmuszony do współpracy z innymi wydziałami w ramach tak zwanych rewizji poziomych, doprowadzić do wzmocnienia koordynacji pomiędzy działami, wzmocnienia indywidualnych i zbiorowych wysiłków skierowanych na uczenie się, ulepszanie działania, podejmowanie nowych wyzwań bez rezygnacji z wykonywania codziennych zwyczajowych obowiązków, a także doprowadzić do wzmocnienia zapotrzebowania na programy szkoleniowe uczące rozumienia zasad rządzących UE.

W budżecie Trybunału muszą zostać przewidziane zwiększenie wydatków na podróże, cele reprezentacyjne, przyjmowanie gości oraz szkolenia.

### 3.2. Rzeczywiste skutki dla PCA

372. Codzienna praca Trybunału, opisana powyżej, stała się odzwierciedleniem zmian w niektórych aspektach praktycznych.

#### 3.2.1. Kontrola z wyprzedzeniem

373. Celem kontroli ex ante jest sprawdzenie, czy umowy lub akty pociągające za sobą wydatki lub zaciągnięcie zobowiązań finansowych są zgodne z obowiązującym prawem i czy zaciągnięte zobowiązania mają pokrycie finansowe w budżecie. Ten rodzaj kontroli stosowany jest także do analizy zgodności z prawodawstwem Wspólnoty oraz właściwego rozdysponowania w budżecie wszelkich funduszy pochodzących od Wspólnoty.

374. Ten rodzaj kontroli ma szczególne znaczenie w przypadku umów, co do których może istnieć podejrzenie, że nie są zgodne z prawodawstwem Wspólnoty dotyczącym rynków publicznych, co może doprowadzić (jak to w rzeczywistości miało miejsce niejednokrotnie w przeszłości) do odmówienia zatwierdzenia przez przywołanie stempla, co tym samym oznacza, że umowa lub wydatek nie mogą zostać wykonane.

375. Problemy powstają w przypadku istnienia sprzeczności pomiędzy prawem Wspólnoty a prawem krajowym, kiedy postanowienia dyrektyw nie zostały przyjęte w prawodawstwie krajowym lub zostały przyjęte niewłaściwie.

#### 3.2.2. Kontrola po fakcie i ocena rozliczeń

376. Kontrola wykorzystania funduszy Wspólnoty oraz zgodności z prawodawstwem Wspólnoty ex post, to znaczy rewizja wykorzystania dotacji państwowych, kontrola podatku VAT w transakcjach wewnątrzspółnotowych lub wykrywanie nadużyć, przeprowadzane jest na drodze badań i weryfikacji rachunków w celu opracowania sprawozdania lub nałożenia sankcji, lub też w ramach rewizji zawartych w Planie Rewizji opracowanym przez Trybunał, będącym podanym do realizacji przez Parlament lub rząd.

377. Dzięki uprawnieniom Trybunału Obrachunkowego do kontrolowania wykorzystania funduszy Wspólnoty, do ogólnych kryteriów wyboru została dodana analiza struktury finansowej programów i projektów inwestycyjnych, gwarantując w ten sposób systematyczne wybieranie programów i projektów współfinansowanych przy użyciu wspomnianych funduszy jako podlegających kontroli.

378. Wspomniane programy lub projekty inwestycyjne na ogół dotyczą różnych organów, różnych typów transakcji gotówkowych, różnych typów umów i wydatków, różnych lat obrachunkowych i form zarządzania. Podlegają one kontroli w zakresie interwencji operacyjnych, badaniom struktur kierownictwa oraz systemów kontroli wewnętrznej na różnych poziomach, badaniom wykorzystania środków finansowych Wspólnoty przyznanych zgodnie z Ramami Prawnymi Wspierania Rozwoju Wspólnoty oraz



badaniu, czy fundusze wykorzystano zgodnie z celem na jaki zostały przyznane i czy rezultaty odpowiadają założonym celom.

379. Kontrole ex post mogą zakończyć się przyjęciem sprawozdań zawierających zalecenia, ale także nałożeniem sankcji za wykryte finansowe wykroczenia, włączając w to malwersacje finansowe.

380. Licznym działaniom rewizyjnym były poddawane programy wykorzystujące fundusze Wspólnoty. Przy ustanowieniu Ram Prawnych Wsparcia Rozwoju Wspólnoty przeprowadzono globalną rewizję mającą na celu przeanalizowanie i zbadanie legalnych i aktualnych obiegu decyzji, informacji, instrumentów finansowych oraz cykli badania i kontroli w odniesieniu do wszystkich Funduszy Strukturalnych oraz uzupełniających instrumentów finansowych.

381. Ostatnia rewizja dotyczyła funduszy Wspólnoty skupiła się na systemie wykorzystania sum przyznanych w ramach działania Europejskiego Funduszu Społecznego w Portugalii i została przeprowadzona na prośbę rządu Portugalii. Kontrola objęła okres dziesięcioletni i była ukierunkowana na badanie modeli zarządzania z uwzględnieniem skuteczności, efektywności oraz aspektów oszczędnościowych działalności prowadzonej przez kontrolowane organy, włączając w to wewnętrzne systemy informacji i kontroli.

382. Rosnące zapotrzebowanie na kontrolowanie programów i projektów lub nawet specyficznych dziedzin działalności finansowej wymagających badania podmiotów zewnętrznych, doprowadziło do ustanowienia wielodyscyplinarnych zespołów rewizyjnych, składających się z osób posiadających doświadczenie i umiejętności z różnych dziedzin, a nawet wywołano konieczność powołania zewnętrznych ekspertów z poszczególnych branż. Wymaga to od instytucji niezwykłej elastyczności, której nie zawsze łatwo jest osiągnąć.

### 3.2.3. Współpraca z ETO

383. Doświadczenia europejskiej integracji wywołały potrzebę ewoluowania NOK wielu państw członkowskich w kierunku rozwijania nowych metod komunikacji między tymi organami oraz ustanowienia koordynacji działań rewizyjnych każdego z nich w ramach wspólnego planu mającego za zadanie zwiększenie i racjonalizację zasięgu ich działania oraz redukcję kosztów

384. Wymaga to jednak wcześniejszego zharmonizowania praktyk kontrolnych oraz metod stosowanych przez różne instytucje. Zdecydowano więc, że należy przedsięwziąć kroki zmierzające ku owej uniformizacji, takie jak przeprowadzanie wspólnych rewizji z uczestnictwem Europejskiego Trybunału Obrachunkowego i krajowych instytucji kontrolnych oraz jednocześnie przygotowywanie podręcznika procedur i zasad przeprowadzania kontroli dla całej Wspólnoty, nad którym prace wchodziły w fazę końcową.

385. Portugalski Trybunał Obrachunkowy od samego początku poświęcił się pracom nad tym projektem. Poza tym towarzyszył Europejskiemu Trybunałowi Audytorów w rewizjach przeprowadzanych na terenie Portugalii, a także uczestniczył we wspólnie przeprowadzanych kontrolach.

386. Ponieważ krajowe interesy dotyczące kontroli są coraz bardziej zharmonizowane z interesami Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, zwłaszcza jeśli chodzi o projekty lub programy współfinansowane przez Unię Europejską i jej państwa członkowskie, współpraca pomiędzy Portugalskim Trybunałem Obrachunkowym a Europejskim Trybunałem Obrachunkowym ulega intensyfikacji. Było to szczególnie widoczne od 1990 roku, kiedy podpisano umowę o metodach współpracy pomiędzy tymi dwoma trybunałami.

387. Wspomniana umowa ustala, że należy poszerzyć wymianę informacji uważanej za niezbędną dla dokładniejszej kontroli dokumentów i przyznaje przedstawicielom Portugalskiego Trybunału uprawnienia

równe uprawnieniom członków Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na czas przeprowadzania wspólnych rewizji.

388. Współpraca pomiędzy Portugalskim Trybunałem Obrachunkowym a Europejskim Trybunałem Obrachunkowym rozwinęła się w dwóch dziedzinach:

#### **A) Asystowanie kontrolom przeprowadzanym przez Europejski Trybunał Obrachunkowy**

389. Portugalski Trybunał Obrachunkowy towarzyszy Europejskiemu Trybunałowi Audytorów przy każdej rewizji przychodów i wydatków Wspólnoty prowadzonej na terenie Portugalii.

390. Współpraca tego rodzaju jest gwarantowana dzięki mniej więcej stałej procedurze, która na ogół składa się z następujących elementów:

- i. Europejski Trybunał Obrachunkowy informuje krajowy Trybunał Obrachunkowy o misjach jakie planuje przeprowadzić na terenie Portugalii w ciągu najbliższych czterech miesięcy.
- ii. Następnie ma miejsce wymiana informacji pomiędzy obydwojema trybunałami, podczas której uzgadniane są szczegóły i potrzeby każdej misji (data, miejsce, cele, nazwy organów administracji publicznej, które zostaną poddane kontroli oraz imiona i nazwiska odpowiednich osób piastujących stanowiska kierownicze).
- iii. Portugalski Trybunał informuje organy, które mają zostać poddane kontroli oraz odpowiednich członków rządu na cztery tygodnie przed rozpoczęciem rewizji. Zostają im także przekazane informacje na temat programu rewizji oraz jej celów.
- iv. Obserwacja całej misji gwarantuje obecność jednego lub dwóch audytorów z Portugalskiego Trybunału przez cały okres jej trwania.
- v. Po zakończeniu rewizji Europejski Trybunał Obrachunkowy przesyła "Wstępny protokół ustaleń" Portugalskiemu Trybunałowi Audytorów. W dokumencie tym wskazuje się na główne braki i nieprawidłowości wykryte podczas rewizji oraz prosi Portugalski Trybunał o dostarczenie informacji na temat tych ustaleń kontrolowanym organom, by te mogły w okresie dwóch miesięcy przedstawić swoje uwagi.

391. Kontrolowane organy mogą udzielić odpowiedzi, lub jej nie udzielić. W razie wystosowania odpowiedzi, sprawozdanie końcowe zostanie ponownie przebadane w świetle uwag zawartych w tej odpowiedzi.

392. Tego rodzaju współpraca okazuje się niezwykle przydatna dla obu stron. Europejski Trybunał Obrachunkowy może w ten sposób korzystać z posiadanej Przez Portugalski Trybunał Obrachunkowy wiedzy na temat portugalskiej centralnej i terenowej administracji publicznej, łatwiej można pokonać barierę językową, a także zaoszczędzić na czasie potrzebnym na przeprowadzenie rozpoznania. Portugalski Trybunał z kolei zwiększył swoją wiedzę na temat europejskich perspektyw oraz szczegółowych przedsięwzięć, które należy poddawać kontroli, skorzystał także z informacji o dodatkowych programach, które również będzie trzeba ewentualnie poddać kontroli.

#### **B) Uczestnictwo we wspólnych rewizjach**

393. Portugalski Trybunał Obrachunkowy oraz Europejski Trybunał Obrachunkowy przeprowadzają wspólne rewizje szczególnie w dziedzinie rolnictwa. Na rok 1998 planuje się wspólną rewizję dotyczącą Funduszy Strukturalnych. Inna wspólna rewizja polityki skarbowej z udziałem NOK innych państw członkowskich jest właśnie w toku.

394. Na mocy uzgodnień protokolarnych z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym, wspólne rewizje opierają się na wspólnym programowaniu metod i przeprowadzane są przez zespoły złożone z członków obu trybunałów, który również przygotowuje wspólne sprawozdanie.

395. Mimo to podobne rewizje sprawiają trudności i wymagają pewnej dozy ostrości, co oznacza, że nie odbywają się zbyt często. W związku z tym:

- i. Planowanie i programowanie musi odbywać się ze sporym wyprzedzeniem (od sześciu do dwunastu miesięcy) ze względu na trudności związane z odległością i potrzebą rozwiązania wielu zagadnień.
- ii. Identyfikacja tematów zakłada wspólny interes i w związku tym wymaga wymiany wzajemnych informacji dotyczących programowanych wieloletnich zadań obu Trybunałów, jak też ujawnienia obszarów, na których finanse Wspólnoty i narodowe są ze sobą powiązane oraz związków pomiędzy prawem Wspólnoty a prawem krajowym.
- iii. Przygotowanie rewizji musi obejmować wymianę informacji na temat przepisów krajowych i przepisów Wspólnoty dotyczących omawianej kwestii, dyskusję nad globalnym planem rewizji, ustanowienie kryteriów wyboru projektów podlegających kontroli, jasne i wspólne zdefiniowanie metod kontroli, które należy zastosować, na przykład *in loco*, oraz precyzyjny i racjonalny podział zadań w celu zapobieżenia powtarzaniu tych samych czynności kontrolnych.
- iv. Szczególnych trudności na ogół nastręcza opracowanie wspólnego sprawozdania, ze względu na różnicę motywacji, celów i ewentualnych wyników rewizji, związanych nie tylko z odległością, ale także z chęcią utrzymania kosztów na różnym poziomie.

Istnieje możliwość sporządzenia przez każdą ze stron osobnych sprawozdań, które strony następnie przekażą sobie wzajemnie. Ostateczne wspólne sprawozdanie składa się ze wszystkich sprawozdań przyjętych przez każdą z instytucji i każda ze stron ma prawo wykorzystać je do własnych celów.

396. Pomimo trudności oraz dodatkowych kosztów, zgromadzone doświadczenia uznawane są za pozytywne i wzbogacające, ponieważ umożliwiają one wzajemne przekazywanie sobie wiedzy w dziedzinach szczególnie istotnych dla integracji oraz umożliwiają wymianę wcześniejszych doświadczeń w zakresie metod i procedur rewizyjnych, co stanowi bodziec do koniecznej uniformizacji dla celów rozwoju skoordynowanych systemów rewizji.

397. Podczas skoordynowanych rewizji programy będą ustalane wspólnie i każda z instytucji będzie wówczas wykonywała swoje własne zadania kontrolne, co pozwoli na racjonalny podział zasobów ludzkich i finansowych.

#### 3.2.4. *Udział w specjalistycznych grupach roboczych*

398. W ramach kooperacji pomiędzy NOK poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej, włączając w to Europejski Trybunał Obrachunkowy, a także w powiązaniu z pracą wykonywaną przez Funkcjonariuszy Technicznych oraz Komisję Kontaktów Przewodniczących NOK, ustanowiono Grupy Robocze w celu pogłębienia analizy zagadnień stanowiących przedmiot szczególnego zainteresowania, opracowywania sprawozdań z bieżącej sytuacji oraz badania propozycji dotyczących rozwoju i standaryzacji. Praca Grup Roboczych okazała się niezbędną dla ewolucji integracji w tej dziedzinie kontroli.

399. Portugalski Trybunał Obrachunkowy brał udział w pracach różnych grup i skorzystał z udziału w dyskusjach nad określonymi zagadnieniami oraz nad wskazaniem dotyczącymi ich traktowania na poziomie wewnątrzpaństwowym.

400. Portugalia jest koordynatorem Grupy Roboczej zajmującej się kwestiami kontroli wykorzystania środków przyznawanych w ramach pomocy państwowej, sprawozdawcą Grupy Roboczej zajmującej się kwestiami kontroli rynków publicznych oraz członkiem grup zajmujących się kwestiami kontroli podatku VAT w transakcjach odbywających się w obrębie Wspólnoty oraz niedawno ustanowionymi stosunkami pomiędzy Europejskim Trybunałem Obrachunkowym a NOK państw członkowskich.

### 3.2.5. Rodki

401. Jak już powiedziano wejście Portugalii do Unii Europejskiej nie oznacza żadnych większych zmian organizacyjnych w Portugalskim Trybunale Obrachunkowym, tak więc wszystkie dodatkowe kontrole lub rewizje są przeprowadzane przez wyspecjalizowane jednostki Trybunału. Udział we wspólnych rewizjach i pracach grup roboczych, jest obowiązkiem kierowników oraz audytorów specjalnie wyszkolonych w danych dziedzinach, którzy mogą należeć do jakiegokolwiek sekcji Trybunału.

402. Organizacja czerpie wielkie korzyści z nowo nabytej wiedzy, co wydaje się być głównym celem współpracy. W rzeczywistości nie byłoby żadnej korzyści z brania udziału we wspólnych projektach, co wymaga znacznych dodatkowych nakładów, gdyby informacje, wiedza i doświadczenia zdobyte w ten sposób były zatrzymywane dla siebie przez tych pracowników, których czynności są całkowicie związane ze współpracą zewnętrzną, nie zaś przekazywane i wykorzystywane przez instytucję jako całość.

403. Widoczna jest jednakże potrzeba istnienia niewielkiej grupy ludzi zajmującej się koordynacją prowadzonych działań, odpowiedzialnej za realizację zadań logistycznych i organizacyjnych, szczególnie dotyczących uczestniczenia w coraz częstszych rewizjach przeprowadzanych przez Europejski Trybunał Obrachunkowy — w 1996 roku Portugalski Trybunał Obrachunkowy towarzyszył w 30 rewizjach ETO na różnych ich etapach.

404. Można szacować, że współpraca z Unią Europejską, uczestnictwo w rewizjach, praca w grupach roboczych, udział w międzynarodowych spotkaniach i organizowanie wsparcia logistycznego wymaga pracy 6 osób w pełnym wymiarze godzin, aczkolwiek dotyczy to wielu różnorodnych elementów działania Trybunału we wszystkich dziedzinach jego działalności.

405. Kontrolowanie nowych przepisów i zasad działania wynikających z integracji europejskiej prowadzone jest przez Trybunał jako całość i traktowane jako część jego normalnej działalności, co umożliwia ustalenie związanych z tym kosztów.

406. Pojawiła się potrzeba poczynienia znacznych inwestycji na szkolenie zawodowe. Poza pracami badawczymi oraz szkoleniem przeprowadzaniem codziennie "w pracy", ustanowiono programy szkolenia szczególnie w zakresie Prawa Wspólnoty, funduszy Unii Europejskiej, Ram Prawnych Wspierania Rozwoju Wspólnoty, Polityki Wspólnoty w różnych dziedzinach, zasobów Wspólnoty, finansów Wspólnoty, podatku VAT w transakcjach przeprowadzanych w obrębie Wspólnoty, oraz zewnętrznych rewizji w Unii Europejskiej. Programy te są realizowane przez Trybunał Obrachunkowy i zazwyczaj każdy z nich obejmuje od 9 do 24 godzin, zaś statystycznie każdy audytor zaliczy już co najmniej dwa programy szkoleniowe o tematyce związanej z UE.

407. Rocznie około 80 osób zostaje wybranych do uczestnictwa w programach szkoleniowych na temat UE, a niektóre osoby uczęszczają na inne kursy szkoleniowe w ramach projektów opracowanych przez inne instytucje, włączając w to częściowe szkolenie w innych NOK.

408. Od czasu przystąpienia do UE wzrosły znacznie wydatki na podróże związane z zewnętrzną współpracą, aczkolwiek w tym samym czasie rozszerzyła się współpraca z NOK z innymi państwami świata, z międzynarodowymi organizacjami tych państw oraz z krajami portugalskojęzycznymi, co również przyczyniło się do zwiększenia wydatków.

409. Z wyłączeniem wyjątkowych przypadków, wszelkie prace przeprowadzane w ramach inicjatyw współpracy, tworzenie tekstów oraz rozpowszechnianie informacji odbywa się zarówno w języku angielskim, jak i francuskim. Personel zaangażowany w te prace jest zobowiązany do rozwijania swoich umiejętności językowych w celu zmniejszenia kosztów tłumaczenia oraz podniesienia jakości pracy.

410. Konieczność opanowania języka obcego stanowi przeszkodę, z którą trudno się uporać.

#### 4. Wnioski

411. Traktaty Wspólnoty nie wymagają żadnych zmian w zakresie uprawnień krajowych instytucji kontrolnych, ale ustalają, że wszelkie rewizje przeprowadzane przez Europejski Trybunał Obrachunkowy dotyczące przychodów i wydatków z funduszy Wspólnoty na terenie państw członkowskich muszą odbywać się przy współpracy wyżej wymienionych instytucji krajowych. Postanowienia te zakładają odgrywanie przez krajowe instytucje rewizyjne aktywnej roli w dziedzinie, w której jej prawa do przeprowadzania takich rewizji winny być uznawane.

412. Badanie właściwego i przynoszącego zyski wykorzystania dostępnych środków finansowych Wspólnoty winno być zadaniem i obowiązkiem krajowego naczelnego organu kontroli, którego analiza z konieczności będzie musiała przedstawiać wszystko z perspektywy danego kraju. Należy ustalić warunki realizacji takiego celu.

413. Tradycyjne nakładanie sankcji musi być uzupełnione staraniami mającymi na celu umocnienie zasad właściwego zarządzania finansami, skuteczności, efektywności i oszczędności. Rewizje muszą skupić się na badaniu systemów i wyników w celu zidentyfikowania słabych punktów w samej organizacji oraz procesie podejmowania decyzji, na rezultatach realizacji programów i projektów, a także — na poziomie globalnym — na celach oraz metodach realizacji zasad działania, wraz ze zdiagnozowaniem przyczyn oraz ukazaniem sposobów na unikanie powtarzania się podobnych sytuacji w przyszłości.

414. Jednakże rewizja nie może odchodzić od zasad zgodności z prawem i prawidłowości uznanych za fundamentalne w świetle przybierającej na sile walki Wspólnoty z finansowymi nadużyciami oraz uchylaniem się od płacenia podatków. Perspektywa taka stała się dominująca od czasu podpisania Traktatu Unii Europejskiej.

415. Przystąpienie do Unii Europejskiej nie implikowało przyjęcia jednego obowiązującego modelu dotyczącego zewnętrznej kontroli finansowej.

416. Należy respektować i zachowywać różnorodność historycznych i kulturowych korzeni, za wzajemne przenikanie się systemów winno jedynie przyczyniać się do wzajemnego wzbogacania i wzrostu. Systemy prawne dostarczają systemom kontroli gotowe zestawy instrumentów pozwalające na bardziej dogłębne badanie legalności i prawidłowości, zaś systemy kontroli dostarczają systemom prawnym właściwych ram dla konstruowania nowoczesnego profilu finansów publicznych na szeroką skalę, gdzie kontrola finansowa skupiająca się na formalnej i biurokratycznej analizie rachunków oraz finansowych nieprawidłowości staje się niepotrzebna i bezsensowna.

417. Wzajemna współpraca pomiędzy krajowymi NOK oraz współpraca z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym nabrała intensywności. Uczestnictwo i współuczestnictwo w rewizjach ma swoją cenę, lecz wymiana doświadczeń również przynosi pozytywne rezultaty w zakresie modernizacji instytucji, lepszego zrozumienia, asymilacji i stosowania przepisów Wspólnoty, zbliżenia stanowisk w odniesieniu do różnych metod kontroli stosowanych przez różne państwa członkowskie oraz rozwoju jasno określonych i bardziej skutecznych kontroli.

418. Integracja w ramach nowego prawnego i ekonomicznego ładu wymaga działań zgodnych z nowymi przepisami, nakłada obowiązek dokonywania olbrzymich inwestycji na adaptację, szkolenie i naukę, oraz stawia przed wyborem pomiędzy ustanawianiem departamentów wyspecjalizowanych lub departamentów o charakterze ogólnym, mających na celu wspieranie wysiłków organizacyjnych w skali globalnej. Te wszystkie kwestie pojawiają się dodatkowo obok kontroli, które przeprowadzano już wcześniej.

419. Należy się spodziewać dużej ilości rewizji przeprowadzanych przez Europejski Trybunał Obrachunkowy w każdym z państw członkowskich, co może oznaczać potrzebę towarzyszenia temu organowi przez krajowe instytucje rewizyjne.

420. Niezależnie od tego, czy chodzi o uczestnictwo we wspólnej lub dokonywanie samodzielnej rewizji, ostrożne planowanie, dbanie o zgodność ze wspólnymi interesami i korzyściami oraz jasne określenie kanałów komunikacyjnych to fundamentalne i kluczowe kwestie gwarantujące skuteczność i efektywność takiej kontroli.

421. Każda instytucja winna wyciągać korzyści ze współpracy z NOK państw Unii Europejskiej.

## SZWECJA

Lage Olofsson<sup>37</sup>

### 1. Streszczenie rozdziału

422. Po przystąpieniu Szwecji do Unii Europejskiej w funkcjonowaniu Szwedzkiego Krajowego Urzędu Kontroli (RRV) nastąpiły pewne zmiany.

423. Po krótkim wprowadzeniu w szwedzki system administracyjny oraz wyjaśnieniu zasad realizacji kontroli i egzekwowania odpowiedzialności, dokument przedstawia niektóre zmiany w odniesieniu do zadań, organizacji i środków RRV. Przedstawione zostały również niektóre krytyczne punkty związane z wprowadzaniem zasad budżetu UE w Szwecji. Mamy więc do czynienia z tym, co możemy nazwać sytuacją nowego ryzyka.

424. Dokument skupia się głównie na wyzwaniach związanych z członkostwem w UE, jakim RRV musiało stawić czoła w ostatnich dwóch latach. Niezbędne okazało się podjęcie odpowiednich kroków w celu poprawy naszych warunków wstępnych oraz maksymalizacji skuteczności naszych przedsięwzięć kontrolnych. Cztery obszary specjalnego zainteresowania to: zwiększenie zrozumienia i nacisk na doskonalenie umiejętności językowych; próby stosowania administracyjnego *acquis*; współpraca pomiędzy organami kontrolnymi; zmiany w zakresie kontroli w różnych fazach przystąpienia do Unii.

425. Na końcu dokumentu zamieszczono kilka refleksji na temat spraw, które mogłyby być przeprowadzone w inny sposób lub we wcześniejszym stadium, zarówno w administracji jak i w RRV. Zwiększyły one ryzyko, że administracja nie będzie zdolna do właściwego i efektywnego wprowadzenia zasad budżetu UE w sposób pewny i bezpieczny. Doświadczenia te powinny zostać wykorzystane w przyszłych stosunkach ze Wspólnotą. Przykłady takich zagadnień to:

- dobrowolne nadanie środkom na kontrolę większego priorytetu przed przystąpieniem do UE;
- rozpoznanie niedociągnięć kontroli wewnętrznych i kontroli zarządzania w administracji publicznej na początku procesu przystąpienia;
- przedsięwzięcie energiczniejszych kroków w celu zaradzenia niedociągnięciom i wyraźnego ustalenia odpowiedzialności za usunięcie niedociągnięć;
- przygotowanie opisu organizacji wprowadzania budżetu UE na poziomie krajowym, struktury odpowiedzialności i kontroli oraz zewnętrznej funkcji kontrolnej w formie pisemnej z ilustracjami, w wersji pogłębionej i bardziej przystępnej, w głównych językach europejskich;

---

37. Lage Olofsson jest Dyrektorem Rewizyjnym w szwedzkim Krajowym Urzędzie Kontroli, gdzie pracuje od 1983 roku. Pełni funkcję zastępcy kierownika Działu Rewizji Rocznych, odpowiedzialnego za koordynację rewizji rocznej dotyczącej wykorzystania środków UE w Szwecji. Jest także delegatem Szwedzkiej Krajowej Komisji ds. Nadużyć.

- uzyskanie w jak najwcześniejszym stadium pełniejszego obrazu wymogów i zasad działania podczas przystąpienia do UE;
- poświęcenie większej ilości czasu na doradztwo i szkolenie związane z zarządzaniem środkami UE, w celu zapewnienia już na wcześniejszym etapie wiedzy i umiejętności zarówno administracji, jak i najwyższemu organowi kontroli.

## 2. Wprowadzenie

426. W szwedzkim Krajowym Urzędzie Kontroli (RRV) w ostatnich latach nastąpiło kilka zmian, będących bezpośrednim i pośrednim skutkiem wejścia Szwecji do Unii Europejskiej — z dniem 1 stycznia 1995 roku. W niniejszym dokumencie przedstawiono kilka wniosków z rewizji oraz innej działalności związanej z wprowadzaniem zasad budżetu UE w Szwecji.

427. We wstępie omówiono pokrótce sposób rozważenia odpowiedzialności i zadań kontrolnych centralnej administracji rządowej Szwecji, badającej wykorzystanie środków budżetowych Wspólnoty w Szwecji.

428. Riksdag (Parlament) dopiero w grudniu 1994 ustanowił wytyczne związane z zarządzaniem przez Szwecję płatnościami oraz należnościami finansowymi związanymi z UE oraz dotyczące sposobów ochrony środków Wspólnoty przed niewłaściwym i nieefektywnym wykorzystaniem.

429. Zasady przedstawione w tych wytycznych można streścić w następujący sposób:

- Wysoki priorytet przyznaje się monitorowaniu i sprawdzaniu zgodności z prawodawstwem UE. Aktywność szwedzkich organów inspekcji i kontroli w tej dziedzinie będzie rosła.
- Zarówno wpłaty Szwecji do budżetu UE, jak i zwrotne przepływy środków z budżetu UE do Szwecji w formie grantów i pomocy strukturalnej, są wprowadzane i księgowane w postaci kwot netto w krajowym budżecie Szwecji.
- Fundusze UE zarządzane przez władze Szwecji są traktowane jak fundusze krajowe. Dlatego też podlegają one postanowieniom dotyczącym odpowiedzialności, księgowania, kontroli, inspekcji, rewizji oraz sankcji, w dokładnie taki sam sposób w jaki podlegają tym postanowieniom krajowe środki budżetowe. Oznacza to między innymi, że roczne sprawozdania księgowe odpowiednich władz muszą również obejmować działania związane z funduszami UE i że gospodarka tymi funduszami podlega rewizji RRV oraz audytorów *Riksdagu* w taki sam sposób, jak środki pochodzenia krajowego.
- W przypadku gdy prawo Wspólnoty nakłada specjalne wymagania — na przykład dotyczące sprawozdań i kontroli — odpowiednie władze będą zobowiązane do spełnienia tych wymogów Wspólnoty razem z wymogami krajowymi. Ogólnie rzecz biorąc, postanowienia prawodawstwa UE udało się zaadaptować do przepisów krajowych.
- Niewiele organów władzy zajmuje się wypłatą środków pochodzących z UE. Poza funkcjami nadzoru wewnętrznego mają one również obowiązek przeprowadzania wewnętrznych rewizji. Jako kontrolni i wewnętrznych rewizji podlega inspekcji RRV.
- W każdym sektorze istnieje organ koordynujący, nieustannie kontrolujący wyniki działań w ramach danego sektora i sprawujący nadzór nad prawidłowością i rejestracją wypłat. Podejmuje on również odpowiednie kroki w razie wykrycia niedociągnięć lub stwierdzenia możliwości bardziej skutecznego działania. Jest to szczególnie ważne w sektorach opierających się na współpracy kilku krajowych organów władzy.
- Do obowiązków organów władzy każdego sektora należy współpraca z innymi państwami członkowskimi oraz Komisją w celu ochrony interesów finansowych Wspólnoty.



Ministerstwo Finansów utworzyło specjalną komisję odpowiedzialną za koordynację krajowych działań zapobiegających nadużyciom, podejmowanych przez zainteresowane organy władzy i ministerstwa.

430. Struktura kontroli istniejąca w szwedzkiej administracji zapewniła podstawy obsługi budżetu UE.

431. Odpowiedzialne organy władzy monitorują, kontrolują i nadzorują wszelkie działania w celu zapewnienia zgodnego z obowiązującym prawem oraz prawidłowego i efektywnego wykorzystania środków. Dotyczy to zarówno środków krajowych, jak i środków pochodzących lub przeznaczonych dla budżetu Wspólnoty. Oddzielne funkcje rewizji wewnętrznej organów władzy umożliwiają sprawdzenie jakości mechanizmów wewnętrznej kontroli oraz rachunkowości finansowej w tych organach. Wewnętrzne rewizje prowadzone są w zgodzie z zasadami dobrej praktyki księgowej opartej na międzynarodowych standardach — to znaczy niezależnie od kierownictwa organu oraz od tych, którzy są odpowiedzialni za przeprowadzanie właściwych czynności. Sprawozdania z rewizji wewnętrznych dla kierownictwa są udostępniane do wglądu podczas rewizji zewnętrznych i winny wskazywać kroki, które dany organ powinien niezwłocznie przedsięwziąć.

432. RRV przeprowadza niezależne rewizje zewnętrzne i jest odpowiedzialny zarówno za roczne rewizje kont i administracji, jak i za sprawdzanie efektywności działań państwa poprzez rewizje efektywności (lub jakości działań). RRV przeprowadza kontrolę wszystkich organów państwa, dużej części zakładów państwowych i fundacji oraz generalnie wszystkich rodzajów działalności prowadzonej przez państwo. W przypadku spółek i fundacji, zgodnie z zasadami działania spółki, RRV mianuje wspólnych audytorów działających razem z wybranymi audytorami i ma możliwość przeprowadzania także rewizji efektywnościowej.

433. Audytorzy Riksdagu (RR) stanowią organ kontrolny Riksdagu. Są to wybierani zgodnie z kryteriami politycznymi członkowie Parlamentu. Zgodnie ze statutem stanowiącym podstawę ich działania, RR mogą poddawać kontroli działalność organów państwa, włączając w to prace rzędu i są odpowiedzialni bezpośrednio przez Riksdagiem. Środki pochodzące lub podlegające wpłacie na rzecz budżetu UE podlegają kontroli na tej samej zasadzie co środki krajowe.

### **3. Krajowy Urząd Kontroli (RRV)**

#### **3.1. Zadania**

434. RRV przeprowadza rewizje (w ten sam sposób co w odniesieniu do środków krajowych) wykorzystania, kontroli oraz księgowania środków przeznaczonych dla budżetu UE oraz sprawdza wszystkie zaciągnięte i wykonane zobowiązania. Sprawozdania RRV są ogólnodostępne. RRV składa je odpowiednim organom i rządowi. W przypadku gdy audytorzy powiadomią o protestach lub innych poważnych brakach, organ poddawany rewizji musi przedstawić rządowi sprawozdanie, wskazując co zamierza zrobić, aby zlikwidować powstałe niedociągnięcia. Jednocześnie rząd winien powiadomić Riksdag o krokach, jakie przedsięwziął na podstawie uwag RRV.

435. Celem działania RRV jest promowanie efektywności oraz jak najwyższych standardów finansowej kontroli w administracji rządowej. RRV posiada dwa wydziały: Wydział Rewizji Rocznej oraz Wydział Rewizji Jakości Działania.

436. Zarówno rewizja roczna jak i rewizja jakości działania są prowadzone niezależnie od siebie, zgodnie z aktualnymi standardami przeprowadzania kontroli. Rewizje RRV są prowadzone zgodnie z pozwoleniem rządowym, tzn. bez jakichkolwiek wpływów ze strony polityków lub organu poddawanego kontroli.

437. W ramach Rewizji Rocznej, RRV każdego roku przeprowadza rewizję i wyraża swoje końcowe opinie (oświadczenie) na temat rocznych rachunków (włączając w to sprawozdanie z wyników działalności) wszystkich skontrolowanych organizacji. Opinia ta oparta jest na ocenie, czy:

- informacje przedstawione rządowi pod wszystkimi istotnymi względami są uczciwe;
- systemy mające na celu przeprowadzenie satysfakcjonującej kontroli wewnętrznej funkcjonują w praktyce — to znaczy czy są w stanie zagwarantować, że wszelkie fundusze zostały wykorzystane zgodnie z celami na jakie je przeznaczono i czy gospodarowano w nimi w sposób bezpieczny i pewny;
- kierownictwo sprawowało swoje funkcje zarządcze zgodnie z obowiązującymi przepisami.

438. Gospodarka funduszami UE przez organizacje również podlega ocenie przedstawianej w oświadczeniu. Już od kilku lat opiniowanie RRV obejmuje także administrację i kierowanie danymi organizacjami. Wszelkie spostrzeżenia winny być przekazywane rządowi, właściwym ministerstwom oraz kierownictwu kontrolowanych organów.

439. Zadaniem Rewizji Jakości Działania jest przekonanie się, czy cele ustanowione przez parlament i rząd zostały zrealizowane i czy pierwotne przyczyny zobowiązania rządu wciąż dają się obronić w obecnej sytuacji. Obejmuje ono także badanie rezultatów decyzji powziętych przez parlament i rząd, skuteczności podjętych kroków, a także inicjowanie zmian mających na celu zwiększenie skuteczności działania rządu na inne sposoby, na przykład poprzez badanie zasad działania i okoliczności stojących na drodze zwiększeniu skuteczności.

### 3.2. Podstawy prawne

440. Rola RRV nie jest regulowana ustawą, ale specjalnym rozporządzeniem. Brak podstawy ustawowej oznacza, że niezależność naczelnego organu kontroli (NOK) nie jest gwarantowana prawem. Tymczasem:

- Przeprowadzanie kontroli zyskuje na wadze i znaczeniu jeżeli posiada podstawy ustawowe. Ustawa taka oddziałuje prewencyjnie przeciwko praktykom korupcyjnym władz publicznych. Umocowanie w ustawie zapewnia lepsze warunki wstępne dla instytucjonalnej współpracy w ramach Wspólnoty.
- Krajowy organ kontroli potrzebuje podstawy prawnej do sprawowania nadzoru w odniesieniu do końcowych beneficjentów. Ma to dwojakie uzasadnienie. Po pierwsze, prawo takie daje NOK zwiększone możliwości weryfikacji, czy wewnętrzna kontrola i rewizja w danym organie została przeprowadzona w sposób satysfakcjonujący. (Mamy tu również do czynienia z oddziaływaniem prewencyjnym). Po drugie, prawo nadzoru zapewni NOK uprawnienia podobne do tych, jakie ma Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO), w ten sposób niejako zrównując ze sobą te organy.

### 3.3. Nowe wymagania

441. Członkostwo w UE oznaczało też wprowadzenie pewnych modyfikacji we wstępnych warunkach działania RRV. Między innymi jesteśmy odpowiedzialni za rewidowanie koordynatorów funduszy, agencji dokonujących wydatków oraz innych organów zaangażowanych w realizację programów związanych z UE, jak też wszelkich przedsięwzięć podjętych na terenie Szwecji. Oznacza to, że RRV musi kontrolować i oceniać działanie oraz mechanizmy wewnętrznej kontroli bardziej złożonych struktur i systemów. Zostały mu także przypisane nowe zadania i przyznane szersze uprawnienia.

442. Ponadto RRV organizuje też wsparcie dla wszystkich działań rewizyjnych Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na terenie Szwecji oraz działań jako organ zatwierdzający w branży rolniczej, w odniesieniu do rocznych bilansów Krajowej Rady Rolnictwa przesyłanych Komisji. Wymogi i oczekiwania rządu dotyczące różnych form wsparcia w sprawach związanych z Budżetem UE również znacznie wzrosły. Kompetencje RRV, jako ciała doradczego Rządu w sprawach kontroli, wykorzystywane są na przykład dla zdobycia informacji o tym, jakie decyzje lub negocjacje wydają się uzasadnione. RRV jest również reprezentowane w Krajowej Komisji ds. Nadużyć, organu którego głównym zadaniem jest tworzenie forum współpracy oraz wymiany doświadczeń pomiędzy władzami krajowymi a ministerstwami odpowiedzialnymi za prawidłowe, oszczędne i pewne wykorzystanie funduszy UE w Szwecji oraz wybór środków, jakie należy zastosować w razie podejrzenia, że jakieś fundusze są wykorzystywane nieprawidłowo.

### 3.4. Organizacja i środki

443. Od razu udało nam się utworzyć stanowisko Funkcjonariusza pomocniczego mającego bezpośrednio powiązania z naszym Audytorem Generalnym. Funkcjonariusz pomocniczy posiada własny sekretariat obsługujący wizyty Europejskiego Trybunału Obrachunkowego oraz audytorów towarzyszących ETO w Szwecji. Sekretariat ma także za zadanie udzielać pomocy naszym audytorom w ich wizytach i kontaktach z ETO oraz innymi instytucjami Wspólnoty. Ponadto została utworzona specjalna grupa informacyjna przekazująca informacje dla i od UE, składająca się z przedstawicieli różnych działów RRV.

444. Zauważyliśmy, że wszystkie te przedsięwzięcia okazały się niewystarczające, pomimo osobistego zaangażowania się wszystkich zainteresowanych osób oraz wyasygnowaniu środków stanowiących równowartość trzech osobo-lat. W naszym przekonaniu wydaje się uzasadnione zwiększenie wysiłków w celu przygotowania i organizacji spotkania na poziomie Funkcjonariusza pomocniczego oraz Prezesa.

445. RRV nie może jeszcze rozstrzygnąć jednej praktycznej kwestii, mianowicie jaki zakres informacji na temat kwestii związanych z UE winien być poddawany obróbce tak, aby informacja docierała do właściwej osoby we właściwym czasie. Ogólnie rzecz biorąc, należy poprawić system komunikacji wewnętrznej.

446. Oświadczenie roczne odgrywa ważną rolę w zagwarantowaniu spełnienia krajowych wymogów oraz wypełnieniu postanowień Traktatu Rzymskiego, a także jako podstawa egzekwowania odpowiedzialności. Jeśli chodzi o administracyjne rozwiązania przyjęte w Szwecji, oceniamy, że dodatkowa rewizja jaką przeprowadzamy w związku z naszym członkostwem w UE wymaga nakładów wysokości około 10 osobo-lat w celu zagwarantowania kontroli pewności, prawidłowości oraz skuteczności w tradycyjnych dziedzinach związanych z funduszami. Odpowiada to 4% naszych zasobów personelu rewizyjnego. Uwzględniono tu badanie programów, celów i regionów itp., kontrolę aspektów bezpieczeństwa oraz prawidłowości całego procesu kontroli, pogłębioną analizę jakości kontroli programów i funduszy wykorzystywanych przez zainteresowane organy, a także analizę środków i kroków, jakie należy przedsięwziąć w celu osiągnięcia pożądaných rezultatów.

447. Dodatkowo istnieje zapotrzebowanie na środki, które mogłyby zostać wykorzystane dla wybrania odpowiednich rozwiązań administracyjnych w ramach nowych inicjatyw Wspólnoty. Istnieje także zapotrzebowanie na specjalne uzgodnienia dotyczące wynagrodzenia za realizację zadań nie wchodzących w skład podstawowego repertuaru zadań kontrolnych, jak na przykład powiadczenie rocznej informacji rachunkowej przedkładanej Komisji w sekcji EAGGF-Fundusz Gwarantowany.

#### 4. Sytuacja nowego ryzyka

448. Rząd szwedzki nadaje priorytet zgodności z wymogami UE, to znaczy satysfakcjonującym kontrolom finansowym na każdym poziomie, efektywnym rewizjom i podejmowaniu odpowiednich kroków w przypadku niedociągnięć. Nasze podstawowe zadanie polega na kontrolowaniu jakości informacji dostarczanych przez publiczne organy władzy w ich rocznych sprawozdaniach, jakości ich systemów kontroli wewnętrznej oraz efektywności wykorzystania funduszy.

449. W ostatnich latach jednym z naszych doświadczeń z przeprowadzania takich dokładnych badań jest spostrzeżenie, że organy władzy, na które nałożono odpowiedzialność za dokonywanie wydatków, UE mają ogromne trudności w spełnieniu akceptowalnych standardów wewnętrznej kontroli. Niejednokrotnie zdarzało im się nie rozumieć, błąd nie uznawać potrzeby istnienia zadowalających mechanizmów wewnętrznej kontroli. Ponieważ sytuacja obecnie ulega zmianie — między innymi na skutek ustanowienia wewnętrznych jednostek rewizyjnych — jednym z zadań, które jeszcze pozostało do wykonania, jest ustanowienie systemu wykorzystania funduszy budżetowych UE, który posiadałby zadowalające standardy kontroli na wszystkich poziomach szwedzkiej administracji publicznej. Szczególnie ważną sprawą jest kontrola ryzyka powstania deficytów na punktach przecięcia się kompetencji różnorodnych organów władzy.

450. Nie możemy wykluczyć możliwości, że do pewnego stopnia powodem niegospodarności, nieprawidłowości, nadużyć i korupcji w systemie wydatków funduszy UE jest sposób w jaki system ten został stworzony. Jeśli krajowe i europejskie środki budżetowe są wykorzystywane na te same cele, może zwiększyć się ryzyko błędów w odniesieniu do względnie złożonej struktury regulacyjnej oraz zasady uzupełniania się. Podstawowe podejście oraz struktura wynikająca z administracyjnego systemu kontroli stosowanego w Szwecji w wyniku jej przystąpienia do UE różni się pod wieloma istotnymi względami od naszej krajowej praktyki. Oznacza to, że szwedzkim urzędnikom nie zawsze łatwo jest zrozumieć i wprowadzić w życie odpowiednie systemy kontroli.

451. Jako państwo członkowskie — a w szczególności ze względu na fakt, że bezpieczne prawidłowe i skuteczne wykorzystanie budżetu UE stało się głównym zadaniem Szwecji — Szwecja musi unikać ryzyka jakie niesie ze sobą sytuacja, w której zagrożona jest wiarygodność naszego kraju. Ponadto może zostać podważone zaufanie ogółu obywateli do legalności projektów UE, a podważają je nadużycia i błędy. Co więcej, ogólna sytuacja ekonomiczna jest wyjątkowo trudna. Należy więc poświęcić wiele wysiłku na zagwarantowanie, że środki dostępne w dość ograniczonym wymiarze są rzeczywiście wykorzystywane na cele, na które je przeznaczono i że podejmowane kroki powodują osiągnięcie poświadczonych rezultatów. Naturalnie w tym kontekście nie należy zapominać o konieczności zwrotu Wspólnocie całe wykorzystanych środków oraz o innych groźnych sankcjach. Jakość przeprowadzanych przez RRV kontroli, mających na celu sprawdzenie wypełniania przez organy administrujące funduszami UE zobowiązań przez nie, jest w tej kwestii czynnikiem decydującym.

452. Skoro Szwecja, podobnie jak inne państwa członkowskie, zgodziła się wypełniać postanowienia przepisów UE, przepisy te nie powinny być traktowane jako niezmiennie w długim okresie czasu. Oznacza to, że RRV musi analizować również ryzyko nieskuteczności różnych funduszy i systemów UE oraz konflikty celów istniejące pomiędzy tymi funduszami i systemami. Muszą być także prowadzone badania mające na celu sprawdzenie, czy finansowane przez Wspólnotę programy i inicjatywy są organizowane i wprowadzane w życie w sposób umożliwiający każdemu państwu, w sytuacjach gdy jest to poświadczane, powołanie się na zasadę swobody działania na mocy *acquis communautaire*. W takich sytuacjach RRV będzie badać kwestię, czy i do jakiego stopnia obecne przepisy stają na drodze skutecznym rozwiązaniom.

## 5. Dwuletnie doświadczenia kontrolne w strukturach UE: wyzwania i podejścia

453. Jakie nowe wyzwania wiążą się z członkostwem w UE i w jaki sposób RRV stawia im czoła? Uznaliśmy już, że aby poprawić nasze warunki i zmaksymalizować skuteczność środków kontrolnych powinniśmy podjąć działania w czterech dziedzinach.

### 5.1. Działania na rzecz nauki języków

454. Podejścia, wartości i doświadczenia systemów administracyjnych, a także inne czynniki na których opiera się prawo UE i inne struktury nadzoru, różnią się od stosowanych i występujących w Szwecji. Jeśli kontrola finansowa ma być przeprowadzana w sposób porównywalny, musi istnieć system zasad zrozumiałych dla rewidentów. Metody kontroli finansowej muszą być dostosowane do odpowiedniej struktury nadzoru i do sytuacji, w której się je stosuje. Rewidentom RRV nie zawsze łatwo było zrozumieć przyczyny różnic w stosowanych podejściach.

455. Trudności językowe są częścią szerszego problemu. Chodzi także o różne podejścia administracyjne i tradycje poszczególnych państw członkowskich. Lepsza znajomość języków i tradycji administracyjnych jest szczególnie ważna dla stwarzania odpowiednich warunków porozumiewania się kolegów działających w różnych krajach czy instytucjach. Dobra komunikacja jest podstawą profesjonalnej wymiany wiedzy i informacji oraz większej skuteczności działania.

456. Dlatego właśnie organizujemy w Szwedzkim Krajowym Urzędzie Kontroli Finansowej kursy angielskiego i francuskiego dla członków naszego personelu, których umiejętności językowe stały się niedostateczne w stosunku do zadań, jakie muszą oni wykonywać. Umiejętność posługiwania się językiem angielskim jest w wielu przypadkach wymaganiem tylko minimalnym, zwłaszcza w otoczeniu, w którym kontakty międzynarodowe stały się tak częste jak w RRV.

457. RRV zwróciła uwagę na problemy językowe w związku z przekładem *acquis* UE. Wydaje się, że poświęcenie pracy tłumaczy i ekonomistów nie oznacza jeszcze automatycznie powstawania przekładów łatwych do interpretowania przez osoby zajmujące się administracją publiczną lub kontrolą finansową. RRV nie doceniała tego problemu, a wiele innych szwedzkich organów publicznych także stwierdza, że ma kłopoty z przekładami.

458. Zorganizowaliśmy serię krótszych i dłuższych seminariów na temat prawa europejskiego dla członków naszego personelu pracujących przy zagadnieniach związanych z UE, oraz dla innych osób które wyraziły tym zainteresowanie.

459. W ciągu kilku ostatnich lat w funkcjonowaniu centrum bibliotecznego i informacyjnego szwedzkiego Krajowego Urzędu Kontroli nastąpiło kilka zmian. Najważniejsze z nich, to:

- poświęcenie większego nacisku na materiały międzynarodowe;
- zmiany w technologii informacyjnej plus znacznie zwiększona rola wyszukiwania informacji potrzebnych pracownikom Krajowego Urzędu Kontroli.

460. Obecnie mamy już dostęp do wszystkich "eurobaz" zawierających przepisy, dyrektywy, dokumenty prawne, publikacje oraz inne informacje pochodzące od Unii Europejskiej i jej instytucji. Informacje i bazy danych z odesłaniami, pełne teksty i opisy faktów które można uzyskać w Internecie, odgrywają coraz ważniejszą rolę, jeśli chodzi o dostarczanie informacji potrzebnych w codziennej pracy urzędu. W bibliotece została utworzona "stacja poszukiwawcza" z dostępem do baz danych bezpośrednio i poprzez CD-ROMy. Każdy może korzystać w biurze z tego urządzenia. Informacje można wyszukiwać samemu, lub korzystać z pomocy personelu biblioteki. Począwszy od wiosny 1997 r., biblioteka urzędu

obsługuje te Krajowe Radę Handlu mieszczącą się w tym samym budynku. Współpraca taka daje nam dostęp do posiadanego przez radę obszernego zbioru dokumentów UE w językach angielskim, francuskim i szwedzkim, zwłaszcza za do aktów normatywnych i kazusów, a także do specjalistycznych baz danych, np. do bazy danych o wprowadzaniu w życie dyrektyw i przepisów WE w prawie szwedzkim.

461. Uznaliśmy także, że sprawą ważną jest nawiązanie dialogu z Europejskim Sądem Rewidentów (ETO), z kolegami z NOK w innych krajach oraz z Komisją Europejską. Pozwoli nam to na lepsze zrozumienie wymagań i oczekiwań dotyczących administracji i kontroli wykorzystywania budżetu WE, za naszymi partnerami — na zrozumienie "modelu szwedzkiego". Organizowaliśmy wizyty studyjne, spotkania informacyjne i podobne działania. Ponieważ w wielu innych dziedzinach współpracujemy z Danią, która jest członkiem wspólnoty od 1974 r., uznaliśmy za szczególnie ważne omówienie tych zagadnień z Duńczykami.

462. Gdy przystąpiliśmy do UE, zostaliśmy też zaproszeni do bliższej współpracy z Europejskim Sądem Rewidentów i z krajowymi organami kontroli finansowej działającymi w państwach członkowskich. Oficjalne wizyty pomiędzy tymi organizacjami (funkcjonariusze i pracownicy) odgrywają ważną rolę w nawiązywaniu współpracy pomiędzy organami kontroli różnych państw członkowskich. Funkcjonariusze i pracownicy pomagają także sądowi, gdy jego przedstawiciele odwiedzają państwa członkowskie w celach związanych z kontrolą.

## 5.2. Stosowanie

463. W początkowej fazie RRV skoncentrowała się także na opracowywaniu podejścia związanego ze stosowaniem administracyjnego *acquis* UE w szwedzkim systemie administracji publicznej. Może się wydawać, że to zadanie wykracza poza dziedzinę kontroli finansowej; na obecnym etapie RRV uważa jednak, że już samo członkostwo w UE jest zadaniem o ogromnym ogólnokrajowym znaczeniu. Dlatego właśnie — oraz z uwagi na uzyskane już doświadczenia — RRV ma obowiązek udzielenia pomocy, by doświadczenia te posłużyły do stworzenia efektywnego systemu kontroli.

## 5.3. Współpraca

464. W świetle przepisów szwedzkiej ustawy o publicznej dostępności informacji, proces wykonywania kontroli przez RRV cechuje otwartość i dialog z kontrolowanymi organizacjami i z innymi stronami. Naturalnie, rozumiemy, że taka postawa jest też właściwa w związku z kontrolą środków pochodzących z budżetu WE oraz z kontaktami z instytucjami wspólnoty. I tak, wszystkie informacje, które są w Szwecji jawne i dostępne dla zainteresowanych stron, są także jawne i dostępne dla instytucji wspólnoty i personelu tych instytucji. Ponadto, omawiamy nasze plany kontroli z Europejskim Sądem Rewidentów oraz przesyłamy temu sądowi nasze sprawozdania od razu po ich publikacji.

465. Współpraca organów kontroli w UE musi też cechować poszanowanie niezależności różnych organów kontroli, gdzie kierowanie całością prac kontrolnych nie stanowi narzuconej zasady, lecz zależy od potrzeb stwierdzanych *ad casum*. Przede wszystkim, każdy organ musi sam stwierdzić, czy współpraca ma dla niego jakąś wartość. Różne organy kontroli muszą też dojść do porozumienia w kwestii podejścia do kontroli, które byłoby dla wszystkich do przyjęcia.

466. Jako najwyższa instytucja kontrolna w Szwecji, RRV powinna nawiązać oficjalne kontakty z niezależnymi rewidentami wspólnoty, tj. z Europejskim Sądem Rewidentów. W świetle postanowień traktatu jest to jedyna możliwa forma oficjalnych kontaktów RRV jako organu rządowego z UE. Oficjalne kontakty, to oficjalna komunikacja i ewentualne uczestniczenie we wspólnych przedsięwzięciach. Kontakty pomiędzy RRV a ETO przybierają formę kontaktów dwóch niezależnych i równych instytucji.

467. Rozwijamy więc stosunki, które cechują wzajemne i ściśle określone interesy. Wymiana informacji była pierwszym krokiem; obecnie przystępujemy do pierwszej wspólnej kontroli.

#### 5.4. Cele kontroli

468. W latach 1995-96, dążąc do zapewnienia bezpiecznego i właściwego wykorzystania funduszy z budżetu WE, według kryterium ryzyka dużych błędów, RRV koncentrowała się na dziedzinach, w których ryzyko wystąpienia dużych błędów jest największe. Na tym etapie kontrola służyła przede wszystkim zdobywaniu doświadczeń.

469. Ta praca była wykonywana w kilku fazach. W pierwszej fazie — przed wdrożeniem administracyjnych procedur (w tym systemów komputerowych) przez organy publiczne odpowiadające za fundusze UE — analizowaliśmy, czy procedury te są prawidłowe i zgodne ze specyfikacjami UE. Także na tym etapie dokonaliśmy wstępnych ocen sposobu, w jaki tworzone nowe komórki kontroli wewnętrznej. Powołanie tych komórek stało się obligatoryjne w wyniku określenia w nowy sposób w ustawie wymagań dotyczących dużych organizacji publicznych o strukturze regionalnej lub wykonujących, na mocy delegacji, uprawnienia w dziedzinie realizowania operacji. Ten obowiązek wprowadzono z uwagi na wymagania UE oraz w związku z krytycznymi spostrzeżeniami rewidentów. Na tym etapie ważnym elementem analizy była ocena, w jaki sposób dany organ zamierza postąpić w specyficznej sytuacji, w jakiej znajduje się szwedzka administracja publiczna; jego odpowiedzialność za wykorzystanie funduszy WE oznacza, iż obowiązki nadzorcze i kontrolne rewidenta obejmują całość zagadnień administrowania danym funduszem, w tym na poziomie lokalnym lub przez inne organy.

470. Druga faza wiązała się z oceną wiarygodności, bezpieczeństwa i praktycznej skuteczności procedur administracyjnych i stosowanych systemów komputerowych. W oparciu o zasadę ryzyka dużych błędów, RRV zaczęła od badania systemów związanych z wypłacaniem dotacji z budżetu WE. Skoncentrowano się szczególnie na procedurach związanych z pracą kilku różnych organów. Zwracano szczególną uwagę na zagadnienie, czy wyraźnie określono i rozgraniczono odpowiedzialność za dokumentację, zgłaszanie błędów i programy działania.

471. W tej fazie, przedstawiciele zarówno komisji jak i sądu zaczęli odwiedzać Szwecję w celu badania szwedzkich rozwiązań administracyjnych. Sąd opracował też swe pierwsze sprawozdanie kontrolne z zastosowaniem metodyki gwarancji prawidłowości. W ramach organizacji omawiano zalety i wady tej metodyki, a także możliwości wydawania oświadczeń w oparciu o liczbę skontrolowanych transakcji. Nasza kontrola opiera się na zasadzie ryzyka dużych błędów. RRV nie stosuje zatem metody prób statystycznych, tak jak ESA. Naszym zdaniem, metodologia gwarancji prawidłowości może prowadzić do powiśnięcia nadmiernych środków na kontrole przeprowadzane w dziedzinach, w których nie ma prawdziwych problemów. Bardzo użyteczne może być natomiast pojęcie metod "opartych na ryzyku i znaczeniu" oraz metodyki gwarancji prawidłowości. Może to doprowadzić do zwiększenia efektywności kontroli.

472. Mniej więcej w tym samym czasie, EAGGF przyjął rozporządzenie 1663/95. Opracowano "system rozliczania rachunku", a państwa członkowskie musiały w części EAGGF-Fundusz Gwarantowany akredytować organizację odpowiedzialną za płatności, oraz opracować system powiadczenia dokumentacji rocznych sprawozdań finansowych składanych komisji. Z uwagi na wiedzę i doświadczenie RRV, zwrócono się do niego o zweryfikowanie szwedzkich procedur i systemów opisów wypłat jednostkowych oraz o sprawdzenie, czy funkcjonują one w zamierzony sposób. Przyjmowanie za specjalne wynagrodzenie zlecenie od szwedzkiego rządu jest stałym elementem modelu pracy RRV.

473. Podniesiono też zagadnienie, czy krajowy organ kontroli mógłby zostać obciążony funkcją krajowego organu certyfikacyjnego. W tej dziedzinie względna przewaga RRV jest jeszcze wyraźniejsza. Komórka odpowiedzialna za płatności w części EAGGF-Fundusz Gwarantowany jest kontrolowana co rok. Sprawozdanie z kontroli dotyczy jakości informacji zamieszczonych w rocznym sprawozdaniu,

bezpieczeństwa i przestrzegania w praktyce wymaga prawnych. Wyciąga się wnioski co do tego, czy osoby odpowiedzialne wykonują odpowiednio swoje zadania. RRV uznaje, że nie ma żadnych konstytucyjnych przeszkód w wydawaniu świadectw kontrolnych, na własną odpowiedzialność, dotyczących informacji rachunkowych. Rząd szwedzki powierzył więc RRV funkcję organu certyfikacyjnego. W końcu stycznia 1997 r. RRV wydał pierwszy związany z działaniem w tym charakterze certyfikat kontroli finansowej.

474. Przechodzimy obecnie do trzeciej fazy. W ograniczonym zakresie, pieniądze zaczęły być wypłacane z funduszy innych niż fundusz rolny. Wdraża się rozwiązania administracyjne związane z funduszami strukturalnymi, regionalnymi i rybackimi. W tych dziedzinach struktura organów nadzoru jest mniej rozwinięta niż w przypadku gwarancji rolnych. Pomiędzy wewnętrznym organem kontrolnym komisji a funkcją kontroli wewnętrzej odpowiednich organów wytwarzają się trwałe, stabilne stosunki.

475. Stosunki te opierają się na przepisach rozporządzenia rady, które stanowi, że na szczeblu krajowym muszą działać funkcje kontroli wewnętrznej, co pozwoli zapewnić odpowiednie wykonywanie kontroli finansowej w państwach członkowskich Wspólnoty. Współpraca własnych rewidentów wewnętrznych komisji (DG XX) oraz wewnętrznych rewidentów organów odpowiedzialnych za fundusze została oficjalnie określona w formie umów (protokołów). Na szczeblu centralnym, szwedzkie Ministerstwo Finansów przygotowało i realizuje to zadanie w fazie początkowej. Umowy o współpracę są umowami dwustronnymi, których zawieranie nie jest obowiązkowe; ministrowie wszystkich państw członkowskich wyrazili jednak zamiar nawiązania w bardziej sformalizowany sposób współpracy w tej dziedzinie z przedstawicielami wszystkich państw członkowskich. Takie umowy przewidują pełne wzajemne udostępnianie sprawozdań z kontroli i dokumentów. Sprawozdania innych rewidentów z kontroli prowadzonych na szczeblu krajowym lub wspólnoty i dotyczące danego funduszu muszą być przedstawiane do celów informacyjnych. Umowy te zawierają także wytyczne co do ogólnych metod jakie należy stosować, zapewniając tym samym możliwość opierania się przez strony na wynikach kontroli przeprowadzanych przez inne jednostki. Ponadto, umowy przewidują możliwość wykonywania wspólnych kontroli. RRV podnosi kwalifikacje wewnętrznych rewidentów oraz ocenia jako przygotowywanych przez nich planów kontroli i jako samej kontroli.

476. Niedawne inicjatywy wspólnoty są dla nas nowe i niezgodne z dotychczasowymi strukturami administracyjnymi (np. inicjatywy LEADER II i INTERREG). Możliwość spełnienia przez nas wymaga bezpiecznego i właściwego postępowania z płatnościami z budżetu WE nie jest jeszcze potwierdzona, co znalazło wyraz w najnowszym rocznym sprawozdaniu ETO.

477. Na początku 1997 r. złożyliśmy sprawozdania w związku z dwoma zadaniami rządowymi wykonywanymi w sferze UE. Analizowaliśmy systemy administracyjne szwedzkiego funduszu społecznego i funduszu regionalnego oraz sprawdzaliśmy, czy odpowiadają one obecnym normom, zarówno w teorii jak i w praktyce. Staraliśmy się też stwierdzić, jakie zmiany byłyby potrzebne w razie zastosowania "systemu rozliczenia rachunku" w tych dziedzinach.

478. W tej fazie możemy stwierdzić, że zagadnienia kontroli w szerszym rozumieniu nie zostały jeszcze ostatecznie rozwiązane. Kontrola całościowa — tj. wewnętrzna kontrola finansowa, nadzór i kontrola zewnętrzna — nie jest funkcją koordynowaną. Kontrola finansowa przeprowadza się często bez wykorzystania wiedzy uzyskanej w innych dziedzinach kontroli i wyników takich kontroli. Można więc kwestionować sprawność i skuteczność działań kontrolnych. Zachodzi też ryzyko koncentrowania się przez cały aparat kontroli na tych dziedzinach, organizacjach i sytuacjach, które łatwo jest skontrolować. Mogą także występować niedostatki i nieprawidłowości organizacyjne nie pozwalające na jednoczesne kontrolowanie więcej niż jednego funduszu, co wynika ze sposobu organizacji działań kontrolnych.

479. Państwa członkowskie zarządzają w 85% wydatkami oraz w 100% wpływami budżetu wspólnoty. Za realizację budżetu odpowiada natomiast Komisja Europejska. Jest absolutnie niezbędne ustalenie form współpracy niezależnie od granic krajów i granic funduszy, w oparciu o wzajemne poszanowanie,



obopólne korzyści i suwerenności. Jednym z filarów realizacji tego zadania jest otwartość. Inne zasadnicze zagadnienia, to zrozumienie różnic kulturowych i dążenie do znoszenia barier językowych.

## 6. Wnioski

480. Ważne jest sformułowanie pewnych wniosków, które należy jak najszybciej wziąć pod uwagę.

481. Wnioski te dotyczą kwestii utrudnień w wykonywaniu budżetu WE w sposób bezpieczny, właściwy i efektywny. Problemy te powodują następnie obciążenie niezależnych rezydentów dodatkową pracą. Dla naszych kolegów z krajów Europy Środkowej i Wschodniej może więc być interesujące poznanie tych zagadnień, gdyby udało im się wykorzystać tak wiedzę w przyszłych stosunkach z wspólnotą:

- Ważne jest przyznanie wyższego priorytetu środkom kontroli finansowej jeszcze przed przystąpieniem do Unii. Po pierwsze umożliwia to skoncentrowanie się na bezpieczeństwie i właściwym wydatkowaniu funduszy WE. Po drugie, należy się później zająć zagadnieniem efektywności systemów. Jest ważne, aby niepotrzebnie nie "rozmywać" i nie dzielić zasobów, zwłaszcza na początkowym etapie.
- Ponieważ środki kontroli są zwykle wykorzystywane do granic możliwości, trzeba już na wczesnym etapie przeznaczyć specjalne środki na kontrole związane z budżetem WE.
- Ważne jest szybkie sporządzenie wykazu braków dotyczących kontroli wewnętrznej i zarządzania w administracji publicznej; wymaga to dużej klarowności i systematyczności. Powinniśmy przeznaczyć na realizację tego zadania większe środki. Ważne jest aktywne i szybkie usuwanie braków oraz ustalenie kto odpowiada za likwidację różnych słabych stron. Ułatwia to dostosowywanie i wdrażanie systemów dotyczących budżetu WE przez odpowiednie organy.
- Należy wcześniej przeanalizować szczególne cechy oraz przepisy i procedury obowiązujące administrację krajową i jej odpowiedniki w UE. Umożliwi to władzom wskazanie dziedzin wymagających harmonizacji i negocjacji. Ułatwi też właściwym organom stworzenie struktury akceptowanej przez UE, jednocześnie zakorzenionej w naszej własnej tradycji administracyjnej. Ważne jest opieranie systemów kontroli zarządzania w poszczególnych państwach członkowskich na kulturze administracyjnej danego kraju. Jednocześnie musi być możliwe wykazanie się wiarygodnym i odpowiednim poziomem kontroli, pomimo pewnych różnic w szczegółach przyjętych rozwiązań.
- Celowe jest przedstawienie krajowej organizacji odpowiedzialnej za wykonywanie budżetu WE, podziału obowiązków i struktury kontroli, a także funkcji kontroli zewnętrznej — na piśmie i w formie graficznej. Taki materiał należy przygotować zarówno w wersji szczegółowej, jak i uproszczonej, bardziej czytelnej, w głównych językach europejskich. Pozwoli to zaoszczędzić czas przy wyjaśnianiu owej struktury przedstawicielom różnych części UE, ułatwi także krajowym administratorom uzyskanie całościowego obrazu. Zebranie i przetłumaczenie podstawowych informacji pozwoli lepiej zaprezentować omawiane zagadnienia przez przedstawicieli działających na różnych szczeblach oraz w różnych gremiach.
- Ważne jest szybkie uzyskanie spójnego obrazu wymagań administracyjnych i zasad, które trzeba będzie stosować po wejściu do unii. Ważne jest też poświęcenie większej ilości czasu na doradztwo i szkolenia dotyczące administrowania funduszami WE.
- Istnieje pilna potrzeba wydania nowoczesnego słownika ekonomicznego i administracyjnego dostosowanego do potrzeb rządu. Umożliwiłoby to pogodzenie profesjonalnych standardów

tłumacze z konieczności stosowania terminologii organów nadzoru, a także z zachowaniem ducha tekstu oryginału.

- Powinniśmy rozpocząć szybko zdobywanie wiedzy i umiejętności dotyczących zagadnień administracyjnych związanych z budżetem WE; zajmuje to zwykle 3-4 lata.

482. Zaczynamy się teraz koncentrować na nowych zagadnieniach, które wymagają podjęcia pewnych decyzji i powinny zostać omówione przez krajowe organy kontroli:

- Trzeba wyjaśnić, jaką rolę odgrywa rewident w zwalczaniu nadużyć. Nie wystarczy wskazać, że odpowiedzialność spoczywa w zasadzie na organach państwa. Ryzyko wystąpienia nieprawidłowości, nadużyć i korupcji musi być uwzględniane w analizie ryzyka, tak samo jak ryzyko złego zarządzania. Kontrola finansowa powinna też w większym stopniu obejmować zagadnienia, które same w sobie nie wpływają na przedstawienie uczciwego obrazu stanu rzeczy w treści rocznego sprawozdania. W działalności finansowanej z podatków ryzyko słałości politycznych, braku uprawnień do działania etc. jest bardzo poważne.
- Wydawanie świadectw kontrolnych przez rewidentów ostatecznego beneficjenta ma zasadnicze znaczenie jeżeli chodzi o oszczędność kosztów. Pozostaje jednak zagadnienie zapewnienia jakości pracy tych rewidentów.

483. Niezwykle ważne jest określenie udziałów, zastosowań i kanałów komunikacji, które stanowią klucz do sprawności i skuteczności kontroli.

484. Każda instytucja musi odnosić korzyści ze współpracy z NOK Unii Europejskiej.

## WIELKA BRYTANIA

*Cliff Kemball*<sup>38</sup>

### 1. Streszczenie rozdziału

485. W niniejszym opracowaniu przedstawiono pokrótce zasady funkcjonowania kontroli zewnętrznej w Zjednoczonym Królestwie, badającej gospodarowanie funduszami UE oraz rozwiązania w dziedzinie europejskiej pomocy. Kontroler i Inspektor Generalny (C&AG) określa cele kontroli transakcji europejskich, a jego świadectwa kontrolne pozwalają parlamentowi oprzeć się na objętych nimi sprawozdaniach finansowych. Kontrole finansowe przeprowadzane przez Krajowy Urząd Kontroli zapewniają zgodność badanych transakcji z przepisami europejskimi. Komitet Rachunków Publicznych (PAC) może przyjmować dowody dotyczące wszystkich aspektów transakcji finansowych Zjednoczonego Królestwa, w tym wpływów i wypłat z funduszy wspólnoty. Od 1993 r. systemy administracyjne i kontrolne Wielkiej Brytanii były stopniowo dostosowywane do przepisów regulujących zagadnienia związane z członkostwem w UE. Jednocześnie NAO opracowywało i doskonaliło metodologię kontroli.

486. Badania celowości i ekonomiczności wydatków (VFM), dotyczące systemów europejskich, koncentrowały się na dziedzinach największego ryzyka i największych wydatków. Jeśli przepisy i cele programu ustala Komisja Europejska, ministerstwa brytyjskie odpowiadają za plany UE tylko w ograniczonym zakresie. Niemniej, przeprowadzono pewną liczbę badań VFM dotyczących realizacji programów UE. Wielka Brytania prowadzi te równoległe kontrole finansowe wraz z ETO i innymi partnerami europejskimi.

487. Kontakty z ESA są utrzymywane od dawna; Zjednoczone Królestwo wypełnia swoje europejskie zobowiązania zapewniając skuteczną kontrolę funduszy wspólnoty, unikając jednocześnie niepotrzebnego dublowania prac. NAO współpracuje w miarę możliwości z ETO, oraz zmierza do rozwinięcia obopólnie korzystnych stosunków. Regularne spotkania z naszymi europejskimi partnerami zapewniają skuteczną koordynację wizyt ETO i przekazywanie ustaleń. Obszary możliwej współpracy z ETO i innymi europejskimi NOK bada się poprzez Komitet Kontaktowy i związane z nim grupy robocze. Na podstawie doświadczeń NAO, wpływ członkostwa w UE na rządowe organy kontroli w państwach członkowskich można przedstawić w następujący sposób:

- i. członkostwo UE może wymuszać pewne zmiany w przepisach o kontroli państwowej, np. utworzenie organu kontroli współpracującego z ETO — wymaganie określone w treści traktatu z 1975 r.;
- ii. ogólne obciążenie pracami kontrolnymi nie zwiększa się znacząco, dochodzi jednak dodatkowy element, tj. badanie zgodności z prawem WE;

---

38. Clifford Robert Kemball jest kierownikiem ds. kontroli finansowej w Krajowym Urzędzie Kontroli Zjednoczonego Królestwa. Ma 33-letnie doświadczenie w dziedzinie zewnętrznej kontroli rządowej wykonywanej przez ten urząd, w tym przeprowadził ostatnio kontrolę celowości i ekonomiczności zagranicznych wydatków Zjednoczonego Królestwa (Foreign Office — Ministerstwo Spraw Zagranicznych — Overseas Aid, BBC World Service) oraz pracował jako międzynarodowy pomocnik.

- iii. w zależności od prawa państwa członkowskiego, ETO może mieć większe uprawnienia w dziedzinie dostępu do informacji końcowych beneficjentów niż krajowy organ kontroli;
- iv. mogą wynikiem trudności w podejmowaniu badań VFM w sprawach, w których UE ustala zasady i przepisy; badający mogą się w takich przypadkach koncentrować bardziej na realizacji projektów niż na ich planowaniu;
- v. krajowy organ kontroli może rozważyć prowadzenie kontroli równoległe do innych organów kontroli lub Europejskiego Sądu Rewidentów, w dziedzinach wspólnego zainteresowania;
- vi. szef krajowego organu kontroli może uczestniczyć w Komitecie Kontaktowym; zostanie poproszony o wyznaczenie urzędnika kontaktowego, poprzez którego będzie się można kontaktować z innymi krajowymi organami kontrolnymi UE i z ETO;
- vii. organ kontroli będzie mógł towarzyszyć ETO podczas wizyt jego przedstawicieli; zakres w jakim będzie się to robić oraz stosunki z ETO wymagają szczególnego rozważenia;
- viii. organ kontroli może składać okresowe sprawozdania parlamentowi swego kraju w oparciu o sprawozdania ETO w zakresie "stwierdzania zapewnienia" wykonywanego przez ETO;
- ix. organ kontroli może zostać poproszony o wyznaczenie kandydata na członka Europejskiego Sądu Rewidentów z ramienia kraju tego organu oraz o oddelegowanie do ETO członków personelu;
- x. w związku z określonymi zagadnieniami organ kontroli może uznać za konieczne nawiązanie kontaktu z Komisją Europejską;
- xi. wpływ członkostwa w UE na członki organu kontroli będzie prawdopodobnie zauważalny, ale niezbyt wielki.

## 2. Wprowadzenie

488. Zjednoczone Królestwo jest członkiem Wspólnoty Europejskiej, następnie zaś Unii Europejskiej (UE) od 1973 r. Przez wszystkie te lata systemy administracyjne i kontrolne były ciągle dostosowywane, tak by mogły spełniać wymagania związane z członkostwem i umożliwiać stosowanie odpowiednich przepisów. Podobnie rozwinięto i udoskonalono metodologię przyjętą przez Krajowy Urząd Kontroli (NAO) w dziedzinie badania rachunków brytyjskiego rządu centralnego.

489. W niniejszym opracowaniu przedstawiono pokrótce rozwiązania przyjęte przez brytyjski rząd centralny w dziedzinie rozliczania wydatków i wpływów budżetu Wspólnoty Europejskiej. W szczególności w opracowaniu przedstawiono najważniejsze kwestie wynikające z członkostwa Wielkiej Brytanii w UE w dziedzinie kontroli zewnętrznej, w czterech głównych obszarach:

- parlamentarny nadzór nad wydatkami UE;
- audyt finansowy;
- kontrola celowości i ekonomiczności wydatków;
- rozwiązania w dziedzinie kontaktów i współpracy.

### 3. Budżet Wspólnoty Europejskiej

490. Od czasu gdy Zjednoczone Królestwo zostało członkiem unii w 1973 r., wpłaca ono środki do budżetu unii — ze skonsolidowanego funduszu. Zjednoczone Królestwo dokonuje też wypłat i pobiera wpływy w imieniu wspólnoty; odda także zwrotu pewnych wydatków. Budżet Wspólnoty Europejskiej jest finansowany głównie przez państwa członkowskie, poprzez system "funduszy własnych" złożonych z następujących elementów:

- opłaty rolne pobierane głównie od wartości handlu produktami rolnymi pomiędzy UE a pozostałą częścią świata;
- opłaty od cukru i podobne, pobierane od wytwarzania i składowania tych produktów;
- cła pobierane w ramach wspólnej taryfy zewnętrznej od importu do UE z pozostałej części świata; oraz
- wynik odniesienia zaokrąglonej stawki VAT do podstawy wydatków (w sposób zharmonizowany w państwach członkowskich).

491. Wkład Zjednoczonego Królestwa do budżetu wspólnoty oceniono w 1996 r. na 6.697 mln funtów. Po uwzględnieniu wpływów w wysokości 5.094 funtów daje to wkład netto 1.603 funtów (patrz rys. 1). Wartość wkładu netto zmienia się bardzo w poszczególnych latach; w 1995 r. wyniosła ona 4 mld funtów.

492. NAO kontroluje większość wydatków brytyjskich finansowanych z budżetu UE. Pracę tę wykonuje Kontroler i Inspektor Generalny (C&AG) w ramach swych obowiązków polegających na badaniu i przedstawianiu parlamentowi rachunków ministerstw i agencji, poprzez które przepływa większość omawianych funduszy. W Zjednoczonym Królestwie około 90 procent wydatków wspólnoty przechodzi przez rachunki przydziałów prowadzone w ministerstwach, pozostałe zaś kwoty komisja wypłaca bezpośrednio różnym organizacjom.

<b>Ilustracja 1. Wpłaty i wpływy Zjednoczonego Królestwa do i z budżetu wspólnoty w 1996 r</b>		
<b>Wpłaty w mln funtów</b>	<b>£m</b>	<b>£m</b>
Opłaty rolne i za cukier	202	
Cła	1 989	
Zasoby z VAT	4 442	
(minus obniżka)*	(2 412)	
Zasoby z PKB brutto	2 444	
Korekty	32	
<b>Wpłaty razem</b>		<b>6 697</b>
<b>Wpływy</b>		
Sektor Europejskich Wytycznych Rolnych i Funduszu Gwarancyjnego	3 410	
Fundusze strukturalne	1 627	
Inne wpływy	57	
<b>Wpływy razem</b>		<b>5 094</b>
<b>WPŁATA NETTO</b>		<b>1 603</b>

Źródło: Finanse Wspólnoty Europejskiej: budżet wspólnoty za 1996 r., tabela 3 (CM 3350).

\* Uwaga: zmniejszenie Zjednoczonego Królestwa to suma, o którą wkład kraju jest obniżony na podstawie umowy z Fontainebleau z 1984 r.

#### **4. Odpowiedzialność parlamentu**

493. Prawo WE nie nakłada na C&AG konkretnego obowiązku kontrolowania transakcji wspólnotowych. C&AG może więc w tej dziedzinie sam określać swe priorytety i cele kontroli na podstawie przepisów ustaw o skarbie państwa i wydziałach kontroli finansowej, a także ustawy o krajowej kontroli z 1983 r., tak jak w przypadku funduszy uzyskiwanych w kraju. W taki sam sposób C&AG przedstawia parlamentowi sprawozdania w wydatkowaniu funduszy wspólnoty w Zjednoczonym Królestwie, a także o przyjmowaniu wpływów wspólnoty, w tym o regularności oraz celowości i ekonomiczności wydatków.

494. C&AG przeprowadza kontrole i przedstawia parlamentowi sprawozdania o bardzo wielu programach i projektach realizowanych w Wielkiej Brytanii, a finansowanych przez Wspólnoty Europejskie i podlegających ustalonym przez nie zasadom. C&AG nie może badać wydatków w ramach planów europejskich dokonywanych w innych krajach wspólnoty.

495. Parlamentarna Komisja Rachunków Publicznych rozpatruje coroczne sprawozdania Kontrolera i Inspektora Generalnego, dotyczące rozliczeń określonego ministerstwa, albo — częściej — złożone z trzech odrębnych dokumentów publikowanych w ciągu roku. Komisja Rachunków Publicznych ma szerokie uprawnienia do badania przydziałów funduszy i innych rozliczeń przedstawianych parlamentowi. Komisja może wzywać osoby oraz żądać okazywania dokumentów i protokołów. Komisja może więc przeprowadzać

dowody w związku z wszystkimi sprawozdaniami C&AG, w tym dotyczącymi wpływów i wydatków wspólnotowych. W treści kilku sprawozdań komisja zaleca, by ministerstwa naciskały na wprowadzenie zmian, na przykład w celu skuteczniejszego przeciwdziałania nadużyciom i marnotrawieniu środków.

496. W ostatnich latach brytyjski parlament interesował się coraz bardziej funduszami Wspólnoty Europejskiej. Wynika o to w części z toczącej się debaty na temat stosunku Wielkiej Brytanii i Europy, przede wszystkim jednak z troski o to, jak wydaje się pieniądze wspólnoty. Jednym z aspektów tego zainteresowania było zwrócenie uwagi na odpowiedzialność za europejskie wydatki przez Komisję Rachunków Publicznych. Komisja opublikowała niedawno na ten temat dwa sprawozdania — dziesiąte sprawozdanie za lata 1995-96 o "Rocznym sprawozdaniu Europejskiego Sądu Rewidentów i stwierdzeniu zapewniania", oraz szóste sprawozdanie za lata 1996-97 o "Kontroli transakcji Wspólnoty Europejskiej".

497. Funkcja kontroli C&AG obejmuje dwa elementy: roczne powiadczenie rozliczeń wielu organów publicznych, oraz konkretne badania ekonomii, sprawności i skuteczności wykorzystywania przez ministerstwa i inne ciała publiczne ich zasobów.

## 5. Kontrola finansowa w Wielkiej Brytanii

498. Praca NAO służy temu, by rząd centralny wydawał środki pieniężne zgodnie z wolą parlamentu oraz aby parlament mógł polegać na przedstawianych mu rozliczeniach. Kontrola certyfikacyjna NAO obejmuje aspekty prawidłowości, w tym sprawdzanie, czy plany UE są prawidłowo przenoszone do brytyjskich przepisów, a także aspekty kontroli finansowej. Kontrolę tę wykonuje się według norm Rady ds. Praktyk Kontroli Finansowej Zjednoczonego Królestwa. Ma ona zapewnić, że rachunki Zjednoczonego Królestwa nie zawierają istotnych błędów.

499. W Zjednoczonym Królestwie głównym celem kontroli finansowej jest umożliwienie C&AG sformułowania obiektywnej opinii o sprawozdaniach finansowych. Każdą kontrolę planuje się i wykonuje tak, by uzyskać wystarczające, prawidłowe dowody na których C&AG może oprzeć swoją opinię. W treści opinii C&AG stwierdza się też, czy pieniądze zostały przeznaczone na cele zatwierdzone przez parlament oraz czy transakcje finansowe zostały zrealizowane przez właściwe organy. NAO bierze pod uwagę ryzyko niezatwierdzenia przez Komisję Europejską dokonanego już wydatku z uwagi na nieprawidłowość ujawnioną w trakcie kontroli.

500. W ramach kontroli rachunków przydziałów prowadzonych przez ministerstwa NAO sprawdza, czy transakcje nie naruszają przepisów europejskich, czy dyrektywy i decyzje są prawidłowo włączane do ustawodawstwa brytyjskiego, oraz czy suma dotacji określona przez organ budżety państwami odpowiada sumie udanej przez uczestników programu. W niektórych przypadkach przedstawiciele NAO odwiedzają regionalne biura ministerstw aby sprawdzić, jak te nadzorują realizację programów, a także przeprowadzają inspekcje obiektów, składów interwencyjnych i innych miejsc. NAO uznaje, że wzrasta objętość i złożoność prawa wspólnoty; odpowiednie kształtowanie kontroli wymaga więc dużej staranności.

501. Przyjęta przez NAO metodologia kontroli rachunków brytyjskiego rządu centralnego była w miarę upływu czasu rozwijana i doskonalona. Praktyka kontroli jest ciągle zmieniana tak, aby odpowiadała zmianom otoczenia, zawodowych standardów i dostępnych narzędzi. NAO posiada podręcznik kontroli finansowej zawierający wytyczne co do wszystkich aspektów tej kontroli. Bardziej szczegółowe wytyczne zawierają moduły kontroli w terenie; są one ciągle uaktualniane tak, by uwzględniały pojawianie się nowych dobrych praktyk. Tych wewnętrznych materiałów nie można uzyskać poza NAO.

502. Metod stosowanych przez NAO w kontroli finansowej jest badanie próbek transakcji finansowych pod kątem określonych celów kontroli. Praca ta obejmuje sprawdzenie, czy wypracane lub przyjmowane sumy odpowiadają przepisom prawa WE, w tym odpowiednim dyrektywom UE. Poza poszczególnymi transakcjami, NAO może zgłosić uwagi co do środków stosowanych w celu zapewnienia przestrzegania

przepisów wspólnoty. Jeśli państwu s• dotacjami dla władz lokalnych i innych ciał w ramach projektów Funduszu Rozwoju Regionalnego, ko•cow• wyp•at• dotacji nale•y udokumentowa• •wiadectwem Komisji Kontroli Finansowej lub innych niezale•nych rewidentów, na których opiera si• NAO zgodnie z odpowiednimi normami kontroli.

503. W przypadku wp•at do UE, NAO ocenia pewno•• i odpowiednio•• systemów rachunkowo•ci, sprawdza czy podstawy VAT s• prawid•owo obliczane, oraz przeprowadza testy wyników na próbcie oblicze•. W przypadku pobierania ce• i VAT, NAO przyjmuje w zasadzie takie samo podej•cie; k•adzie jednak wi•kszy nacisk na badanie samych systemów rachunkowo•ci i •rodków kontroli.

504. Opinia kontrolna C&AG stwarza w wystarczaj•cym stopniu pewno••, •e sprawozdania finansowe nie zawieraj• istotnych b••dów i nieprawid•owo•ci. Poniewa• "istotno•ci" nie mo•na zdefiniowa• matematycznie, gdy• ma ona aspekty zarówno ilo•ciowe jak i jako•ciowe, ocenia si• j• wed•ug charakteru i tre•ci. Jest to profesjonalna ocena przedzia•u b••du, co do jakiego NAO mo•e uwa•a•, •e b•dzie tolerowany przez u•ytkowników danych finansowych. Poniewa• metodologia kontroli przyj•ta przez NAO ma dotyczy• rachunków Zjednoczonego Królestwa jako ca•o•ci, wnioski pokontrolne nie odnosz• si• do okre•lonych, konkretnych programów.

## 6. EAGGF

505. Zgodnie z przepisami rozporz•dzenia komisji (EC) 295/88 z 1 lutego 1988 r., ka•dy organ i cia•o odpowiedzialne za finansowanie p•atno•ci z Europejskiego Funduszu Wytucznych Rolnych i Gwarancyjnego — Fundusz Gwarancyjny (EAGGF), którym w Wielkiej Brytanii jest Rada Interwencyjna ds. Produktów Rolnych, powinien corocznie przesy•a• komisji sprawozdanie zawieraj•ce szczegó•owy opis •rodków kontroli zapewniaj•cych prawid•owo•• operacji, wyp•at oraz procedur rachunkowych i administracyjnych p•atnika. Sprawozdania te zawieraj• opis metody stosowanej przez NAO w kontroli funduszy wspólnoty.

506. W tre•ci rozporz•dzenia komisji EC 1663/95 z 7 lipca 1995 r. okre•lono obowi•zki kontrolne i sprawozdawcze organu certyfikacyjnego EAGGF. W Zjednoczonym Królestwie cia•em koordynuj•cym jest Rada Interwencyjna ds. Produktów Rolnych; rada ta oraz sze•• innych agencji odpowiada za dokonywanie p•atno•ci w ramach systemów EAGGF; organem certyfikacyjnym jest NAO. Komisja prowadzi te• własne kontrole rachunków krajowych.

507. Od 1996 r. komisja obarczy•a cia•a koordynuj•ce obowi•zkiem zapewniania, by pierwsze etapy kontroli rachunków krajowych by•y realizowane przez organy certyfikacyjne. Komisja wymaga, by organy te bada•y dzia•alno•• agencji dokonuj•cych wyp•at oraz wydawa•y •wiadectwo kontroli w odniesieniu do ka•dej z agencji i skonsolidowany certyfikat kontroli. W 1996 r. NAO zaoferowa• z powodzeniem kontrolowanie brytyjskich rachunków EAGGF w ramach tych zmienionych rozwi•za• w zakresie rozliczania krajowych rachunków. Ten dodatkowy obowi•zek jest obecnie przyj•ty na trzy lata; polega na dawaniu Komisji Europejskiej racjonalnej pewno•ci, •e:

- roczne rozliczenia s• zgodne z ksi•gami i protoko•ami p•atników;
- procedury i dzia•ania agencji s• zgodne z zasadami wspólnoty, a procedury kontroli wewn•trznej dzia•aj• w odpowiedni sposób; oraz
- finansowe interesy wspólnoty s• prawid•owo chronione.

508. Rozwi•zania przyj•te w zakresie kontroli finansowej w innych pa•stwach s• inne. Szwedzki Riksrevisionsverket jest jedynym krajowym urz•dem kontroli, który wzi•• na siebie dodatkowy obowi•zek certyfikacyjny. W innych pa•stwach cz•onkowskich funkcj• organów po•wiadczej•cych pe•ni• zewn•trzne



firmy rewidentów, organizacje kontroli wewnątrznej i różne inne ciała. W Zjednoczonym Królestwie NAO jest związany umowami z Radą Interwencyjną.

## 7. Badania parytetu cena/wartości

509. W ramach obowiązku dostarczania parlamentowi niezależnych informacji i rad, NAO prowadzi badania celowości i ekonomiczności wydatków. Ustawowy obowiązek Kontrolera i Inspektora Generalnego przedstawiania parlamentowi sprawozdań o ekonomiczności, sprawności i efektywności wydatkowania przez rząd centralny funduszy został wprowadzony w 1983 r. Program takich badań NAO koncentruje się na dziedzinach w których wykorzystuje się najwięcej środków, w których zachodzi ryzyko marnotrawienia środków oraz w dziedzinach, w których występują braki w zakresie stosowania dobrych praktyk i zarządzania.

510. Odpowiednie wykorzystywanie funduszy Wspólnoty Europejskiej oraz systemy zapobiegania nieprawidłowościom są przedmiotem zainteresowania Komisji Rachunków Publicznych (PAC) i innych komisji parlamentarnych. Ponieważ to Unia Europejska określa charakter planów i programów wspieranych ze środków europejskich, zakres w jakim ministerstwa mogą ponosić odpowiedzialność za osiągnięcie celów takich planów i programów jest ograniczony. Badanie racjonalności i ekonomiczności wydatków w tej dziedzinie może być trudne. Państwa członkowskie odpowiadają jednak za przekształcanie przepisów prawa europejskiego w szczegółowo planowane systemy, za ich wdrażanie oraz za kontrolowanie i ocenianie wyników realizacji planów. Na tej więc dziedzinie NAO koncentruje swe kontrole racjonalności wydatków.

511. W ciągu ostatnich dwunastu lat NAO złożyła jedną sprawozdanie zawierających ważne fragmenty dotyczące spraw europejskich. Dwa ostatnie dotyczyły wydatków dokonywanych w ramach wspólnej polityki rolnej (CAP). W grudniu 1995 r. w sprawozdaniu o Radzie Interwencyjnej ds. Produktów Rolnych (IBAP) opisano działania podjęte w celu zapobiegania nadużyciom i nieprawidłowościom w pracy Europejskiego Funduszu Wytucznych Rolnych i Gwarancyjnego — Komponent Gwarancyjny (EAGGF). W lutym 1997 r. w trzecim sprawozdaniu o Ministerstwie Gospodarki Rolniczej, Rolnictwa i Rybołówstwa opisano podobne zagadnienia odnoszące się do planów dotyczących gospodarstw rolnych.

512. W sprawozdaniu o rozliczeniach Urzędu ds. Cła i Akcyzy 1995-96 opisano zagrożenia wynikające z umyślnego uchylania się od obowiązku podatkowego i z nadużyciem, a także zastosowane środki przeciwdziałania. To sprawozdanie koncentrowało się na stosowaniu środków kontroli w świetle wymagań Unii Europejskiej; na międzynarodowej współpracy państw członkowskich i komisji; oraz na wprowadzaniu inicjatyw w zakresie przeciwdziałania przemytowi dla unikania akcyzy oraz nadużyciom dotyczącym podatku akcyzowego na jednolitym rynku.

513. W sprawozdaniu<sup>39</sup> o obszarach wrażliwych ekologicznie opublikowanym w lipcu 1997 r. — czynniki planu finansowana przez Unię Europejską — rozważano, czy plan zachęca do stosowania korzystnych praktyk rolnych przyczyniających się do zachowania i poprawy stanu środowiska. Sprawozdanie to może się przydać ETO, który planuje przeprowadzenie studium zagadnienia na styku rolnictwa i ekologii we wszystkich państwach członkowskich.

---

39. "Ochrona obszarów wrażliwych ekologicznie", nr porządkowy HC 120 Sesja 1997-1998; ISBN 0-1-268498-7; opublikowano 23 lipca 1997 r.

## 8. Kontrole równoległe/wspólne

514. Kontrole równoległe lub koordynowane polegają na badaniu przez dwa lub większą liczbę urzędów kontroli we własnych krajach tej samej dziedziny. Kontrole te mogą się wiązać ze współpracą w dziedzinach takich jak podejście, metodologia oraz ogólne ustalenia i wnioski. Wspólne kontrole przeprowadzają natomiast połączone zespoły co najmniej dwóch urzędów działających razem.

515. Możliwość przeprowadzania i korzyści wynikające z takich kontroli są większe w dziedzinach wspólnego zainteresowania, takich jak rolnictwo, wydatki ze środków funduszy strukturalnych i pomoc zagraniczna. Połączone działanie kilku urzędów kontrolnych może wyraźniej uwidocznić wszelkie wykryte słabości, a także sprzyja wprowadzaniu ulepszeń. Wśród korzyści wynikających z takich działań należy wymienić możliwe obniżenie ponoszonych przez urząd kosztów planowania, stosowania metodologii i weryfikowania ustaleń.

516. Nie można jednak nie doceniać trudności związanych z prowadzeniem równoległych kontroli. Trudności te, to: określenie krajów które chciałyby uczestniczyć w takiej kontroli; określenie odpowiedniego tematu; uzgodnienie harmonogramu studium (w tym wymiana szczegółowych informacji o harmonogramach planowania i sprawozdań w poszczególnych krajach); metody komunikowania się w celu omawiania postępów prac, wspólnych ustaleń i wniosków; uzgodnienie szczegółów opracowania i publikacji sprawozdań. Trudności podobnego rodzaju, lecz większe, wiążą się ze wspólnymi kontrolami. Są one kosztowniejsze, wymagają częstszego komunikowania się i mogą nie przynosić "wartości dodanej", tak jak kontrole równoległe. Wspólne kontrole mogą też jednak dawać korzyści, jeżeli uczestniczące urzędy potrafią przezwyciężyć trudności wynikające z najważniejszych różnic — co do zakresu i terminów kontroli. Zarówno w przypadku kontroli równoległych jak i wspólnych, program kontroli musi pozwalać na uwzględnienie zróżnicowanych potrzeb uczestników. W celu dzielenia się informacjami o planach kontroli i omawiania postępów wspólnych kontroli została powołana grupa robocza. ETO jest członkiem tej grupy.

517. NAO aktywnie stwarza możliwości prowadzenia wspólnych i równoległych kontroli wraz z ETO i krajowymi instytucjami kontrolnymi. W 1991 r. brała udział we wspólnej z ETO kontroli "środków restrukturyzacji floty rybackiej wspólnoty". W 1993 r. NAO zrealizowała program kontroli równoległych wraz z holenderskim i szwedzkim organem kontroli. Z niedawnych rozmów z ETO i innymi urzędami kontroli UE wynika, że w omawianej dziedzinie nadal istnieją możliwości dalszej współpracy. Krótkocharakterystyka kontroli równoległej dotyczącej funduszy UE zawiera rys. 2. W tym przypadku uczestniczące urzędy uzgodniły wspólny plan pracy.

Ilustracja 2. Charakterystyka kontroli równoległej

## Ilustracja 2. Charakterystyka kontroli równoległej

<b>Przedmiot:</b>	Płatności obszarów rolnych, badanie największych finansowanych z funduszy europejskich planów rolnych.		
<b>Kraje:</b>	Urzędy kontroli: holenderski, szwedzki i brytyjski.		
<b>Cele planu:</b>	Zrekompensowanie producentom spadku cen oraz zmniejszenie produkcji w całej Unii Europejskiej.		
<b>Główny kierunek kontroli:</b> (we wszystkich 3 krajach)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Czy ministerstwo efektywnie zarządza planem?</li> <li>• Czy planem zarządza się tak, aby jak najmniej obciążać rolników?</li> <li>• Czy ministerstwo podejmuje działania w celu zapobiegania i wykrywania naruszania zasad?</li> </ul>		
(w niektórych krajach)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Czy wdrażanie zintegrowanego systemu administracji i kontroli jest zgodne z przepisami IACS?</li> </ul>		
<b>Korzyści z równoległości kontroli:</b>	Poznawanie praktyk innych krajów. Ugruntowywanie najlepszej praktyki. Porównania względnej skuteczności.		
<b>Prawdopodobne trudności:</b>	Określenie tematów studium odpowiadających celom wszystkich krajów oraz spełnienie wymagań co do terminów. Postępowanie z dwustronnymi informacjami i dzielenie się danymi. Zapewnienie rzeczywistej porównywalności wskaźników efektywności.		
<b>Terminy:</b>	<i><b>Kraj</b></i>	<i><b>Analiza na miejscu</b></i>	<i><b>Publikacja raportu</b></i>
	Holandia	VI — XII 1997	V 1998
	Szwecja	IV — V 1997	IX 1997
	Wielka Brytania	VI — IX 1997	XII 1997

## 9. Umowy o współpracę

### 9.1. ETO

518. Ustanowienie w październiku 1997 r. ETO na podstawie postanowień traktatu z 1975 r., a także wzmocnienie jego uprawnień i niezależności zgodnie z postanowieniami traktatu z Maastricht z 1993 r., na mocy którego na europejskie krajowe organy kontroli obowiązek utrzymywania łączności. Kontrole ETO opierają się na badaniu dokumentów. W razie potrzeby wykonuje się je w państwach członkowskich. ETO może badać wszelkich dokumentów i informacji dotyczących finansowego zarządzania w ministerstwach i organach podlegających kontroli sądowej. ETO może zadawać pytania każdemu urzędnikowi odpowiedzialnemu za przychody lub wydatki.

519. Traktat brukselski wymaga, by ETO wykonywała swoje prace w państwach członkowskich w porozumieniu z NOK. Traktat nakłada na krajowe instytucje kontroli następujące trzy obowiązki:

- kontaktowanie się z ETO w związku z przeprowadzaniem kontroli;
- informowanie ETO, czy NAO zamierza uczestniczyć w kontroli;
- przesyłanie ETO na jego prośbę wszelkich dokumentów lub informacji potrzebnych sądowi do wykonywania jego zadań.

520. Te obowiązki mają na celu zapewnienie skuteczności kontroli funduszy wspólnoty, a jednocześnie unikanie niepotrzebnego dublowania prac oraz przeciwdziałanie organu kontroli.

521. NAO pomaga ETO w związku z jego wizytacjami, nie odpowiada jednak za skuteczność pracy s•du. O wszystkich wizytach przedstawicieli ETO w ministerstwach i organach Zjednoczonego Królestwa zawiadamia si• urz•dnika •cznikowego Krajowego Urz•du Kontroli, który koordynuje przygotowania.

522. Wsz•dzie tam, gdzie jest to mo•liwe, NAO stosuje zasad• wspó•pracy z ETO oraz rozwijania wzajemnie korzystnych stosunków. Wizyty stwarzaj• NAO okazj• do wysy•ania cz•onków personelu jako obserwatorów spotka• ETO z organami kontroli. NAO stosuje zasad• oddelegowywania cz•onka personelu do pracy z ETO przez co najmniej cz••• okresu wizytacji, albo do udzia•u w ko•cowym spotkaniu pokontrolnym, chyba •e zachodz• wa•ne przyczyny aby z tego zrezygnowa•.

523. Zgodnie ze sta•• umow•, wszystkie sprawozdania C&AG, sprawozdania Komisji Rachunków Publicznych oraz zwi•zane z nimi protoko•y Ministerstwa Skarbu wysy•a si• do ETO. NAO w zasadzie nie wysy•a ETO dokumentów nale••cych do kontrolowanych ministerstw, gdy• ETO powinien otrzymywa• takie informacje bezpo•rednio. W ramach kontaktów dostarcza si• ETO krótki opis planów prac kontrolnych NAO.

524. Sprawy zwi•zane ze stosunkami ETO i krajowych organów kontroli s• koordynowane przez urz•dnika •cznikowego wyznaczanego przez ka•dy z organów kontroli. Obowi•zki urz•dników •cznikowych obejmuj•: regularne spotkania z przedstawicielami ETO w celu omawiania ogólnych zagadnie• oraz pomagania w pracy Komitetu Kontaktowego w sk•ad którego wchodz• szefowie wszystkich organów kontroli (pkt. 528); stanowienie pierwszego punktu kontaktowego dla przedstawicieli zarówno ETO jak i organizacji kontroli; koordynowanie spraw zwi•zanych z wizytami przedstawicieli ETO; przekazywanie ustale• kontroli ETO do skontrolowanych wydzia•ów i odpowiednich pracowników NAO. Regularne spotkania urz•dników kontaktowych ETO organizuje w Luksemburgu. Maj• one na celu omawianie spraw b•d•cych przedmiotem wspólnego zainteresowania.

## 9.2. Gwarancja prawid•owo•ci

525. Pocz•wszy od rozlicze• 1994 r., postanowienia traktatu z Maastricht stanowi•, •e ETO przedstawia Parlamentowi Europejskiemu i radzie coroczne gwarancj• prawid•owo•ci co do wiarygodno•ci rachunków wspólnoty, a tak•e zgodno•ci z prawem i prawid•owo•ci odpowiednich transakcji. ETO omówi• z krajowymi instytucjami kontroli, w jaki sposób mo•e si• opiera• na ich pracy, po to by zmniejsz• wa•sne obci••enie prac•. Pozostaje jeszcze do uzgodnienia zakres, w jakim ETO b•dzie móg• korzysta• z wyników kontroli przeprowadzonych przez inne podmioty, a tak•e forma przekazywania ustale• kontrolnych do ETO.

526. Pierwsz• gwarancj• prawid•owo•ci i zwi•zane z ni• specjalne sprawozdanie ETO wyda• w listopadzie 1995 r. Stwierdzi•, •e nie móg• wyda• ogólnie pozytywnego o•wiadczenia o prawid•owo•ci rachunków z uwagi na b•dy wykryte w zbadanej próbcie transakcji. Niemniej gwarancja powinna da• brytyjskiemu parlamentowi pewien stopie• pewno•ci co do wykorzystywania funduszy europejskich w innych pa•stwach cz•onkowskich. Wymaganie wydawania gwarancji prawid•owo•ci doprowadzi•o do znacznego wzrostu liczby wizyt sk•adanych przez ETO we wszystkich pa•stwach cz•onkowskich, w tym w Zjednoczonym Królestwie. Liczba misji ETO w Wielkiej Brytanii wzros•a wi•c z oko•o dziesi•ciu w 1993 r. do 22 w roku 1996.

527. NAO ch•tnie wspó•pracuje z ETO w opracowywaniu gwarancji prawid•owo•ci. Doradza w sprawach metodologii kontroli finansowej i statystyk, m.in. sposobu, w jaki ETO mo•e wykorzystywa• prace NAO dotycz•ce transakcji WE w ramach rachunków prowadzonych w ministerstwach. C&AG opublikowa• "Roczne sprawozdanie ETO i o gwarancji prawid•owo•ci za rok 1995" w marcu 1997 r. W sprawozdaniu przedstawiono pokrótce gó•wne ustalenia ETO oraz wyeksponowano te, które dotyczy• Zjednoczonego Królestwa. W tre•ci sprawozdania k•adzie si• nacisk na znaczenie ulepszenia sprawozda• finansowych zwi•zanych z funduszami wspólnoty, po to by dostarcza• bardziej u•ytecznych informacji i

wzmocni odpowiedzialności komisji. ETO popiera takie prace i prawdopodobnie zwróci się do innych krajowych instytucji kontrolnych o wykonanie podobnych.

### 9.3. *Komitet Kontaktowy*

528. Rozwijając system ściśle z ETO, w celu stworzenia kanału regularnego przepływu informacji w sprawach związanych z kontrolą UE powołano Komitet Kontaktowy. W jego skład wchodzi szefowie krajowych instytucji kontrolnych z wszystkich państw członkowskich oraz prezes ETO. Komitet zbiera się zwykle raz w roku, w listopadzie, w celu omówienia najważniejszych zagadnień. Każdy członek komitetu może jednak zwołać spotkanie w innym terminie, jeżeli uzna, że zachodzi potrzeba wcześniejszego omówienia ważnych spraw.

529. Spotkania te stwarzają ETO możliwość badania dziedzin potencjalnej współpracy z krajowymi instytucjami kontroli. Takie krajowe organy mogą dzielić się doświadczeniami z kontroli funduszy europejskich w państwach członkowskich. W ostatnich latach komitet zajmował się takimi zagadnieniami, jak gwarancje prawidłowości, kontrola VAT i wspólne standardy kontroli.

530. Dyskusje w komitecie opierają się zwykle na sprawozdaniach składanych mu przez — tworzone ad hoc — do badania określonych zagadnień grupy robocze. Członkostwo w tych grupach jest dobrowolne. NAO wysyła jednak swych specjalistów do pracy w większości grup, gdy umożliwia to wymianę doświadczeń co do metod kontroli i innych informacji w sposób względnie nieoficjalny.

531. Grupa robocza ad hoc ds. standardów kontroli kończy obecnie opracowywanie piątnastu europejskich wytycznych wdrożeniowych. NAO uznaje, że takie wytyczne są potrzebne, gdy pomogą we wdrażaniu przyjętych norm kontroli finansowej INTOSAI. NAO stosuje jednak nadal zasadę stosowania się do norm kontroli finansowej Rady ds. Praktyk Kontroli Finansowej Zjednoczonego Królestwa. NAO uwzględnia też potrzebę minimalizowania niepotrzebnego dublowania działań przy projektowaniu różnych standardów przez grupy regionalne. Wytyczne europejskie mają na celu stworzenie podstawy do stosowania w praktyce przyjętych norm kontroli finansowej. Jak dotąd żadna z wytycznych nie została jeszcze sprawdzona w praktyce.

532. Dziewięć wytycznych — planowanie kontroli; istotność i ryzyko; dokumentowanie kontroli i podejście kontrolne; ocena kontroli wewnętrznej i sprawdzanie przestrzegania zasad; pobieranie próbek do kontroli; wykorzystywanie pracy innych kontrolerów i specjalistów; dokumentacja; sprawozdawczość; zapewnianie jakości pracy — opracowano i przedstawiono Komitetowi Kontaktowemu. Pozostałe sześć — procedury analityczne; kontrola systemów informacyjnych; nadużycia i nieprawidłowości; kontrola wyników; kontrola danych niefinansowych; promowanie dobrej praktyki rachunkowości — jest w stadium końcowego uzgadniania. Po zakończeniu prac, grupa robocza zamierza opublikować wytyczne jako jeden dokument, w różnych językach Wspólnoty. NAO uważa, że przyjęcie wspólnych norm kontroli finansowej jest warunkiem koniecznym skutecznej współpracy wszystkich państw członkowskich unii. Przyszłe kontrole wspólne lub równoległe pozwoliłyby na sprawdzenie tych wytycznych w praktyce.

### 9.4. *Oddelegowywanie personelu NAO*

533. Krajowe instytucje kontroli finansowej wszystkich państw członkowskich zostały zaproszone do oddelegowania rewidenta do ETO. Te stanowiska w Institut de Controle Nationale (ICN) nie mają oficjalnego statusu; pracownicy podczas działania w ETO nie mają określonego zakresu obowiązków — pełniły zwykle funkcje liderów zespołów kontrolnych. Należy zatem usunąć dwuznaczności związane z rolą stanowisk w ICN oraz opracować oficjalne opisy zakresów zadań.

534. Od czasu do czasu ETO d•y do obsadzenia innych stanowisk osobami oddelegowanymi na okre•lony czas przez krajowe instytucje kontrolne pa•stw cz•onkowskich. W ci•gu ostatnich o•miu lat NAO oddelegowa• osiemnastu pracowników do ETO i dziewi•ciu do pracy w Komisji Europejskiej. Obecnie sze•ciu pracowników NAO jest oddelegowanych do ETO, a dwóch do komisji. Trzej pracownicy przeszli tam na sta•e.

## 9.5. Komisja

535. W ostatnich latach NAO kontaktuje si• z Komisj• Europejsk• znacznie rzadziej ni• z ECE. Kontakty te — np. w przypadku przygotowania dochodzenia w sprawie nadu•y• i nieprawid•owo•ci w ramach planów wspólnej polityki rolnej — okaza•y si• jednak cenne. Kontakty s• ostatnio cz•stsze, gdy• pracownicy komisji odwiedzaj• NAO w celu omawiania podej•cia urz•du do kontroli parytetu cena/warto•• (tj. celowo•ci i ekonomiczno•ci wydatków), a tak•e zbadania mo•liwo•ci goszczenia seminarium o zwalczaniu nadu•y• i nieprawid•owo•ci zwi•zanych z funduszami strukturalnymi. Celem by•oby zgromadzenie praktyków z odpowiednich organizacji oraz omówienie wspólnych problemów.

## 10. •rodki

536. Nie jest mo•liwe wyodr•bnienie prac personelu, które dotyczy•yby wy••cznie wydatków Unii Europejskiej w ramach kontrolowania rachunków przydzia•ów brytyjskich ministerstw i agencji, przez które przechodzi wi•kszo•• funduszy UE. Ogólna ocena zasobów po•wi•canych w zwi•zku z wszystkimi aspektami pracy UE, w tym z kontaktami z ETO i z zajmowaniem si• politycznymi zagadnieniami UE sugerowa•aby, •e takie prace poch•aniaj• oko•o 2% czasu pracy urz•du. Odpowiada to mniej wi•cej udzia•owi wydatkowania funduszy europejskich w Wielkiej Brytanii w sumie wydatków.

## 11. Wnioski

537. G•ówne wnioski dotycz•ce wp•ywu, jaki cz•onkostwo Zjednoczonego Królestwa w Unii Europejskiej wywiera na NAO:

- i. NAO podlega parlamentowi brytyjskiemu, nie za• europejskiemu. NAO nie ma obowi•zku badania celowo•ci i ekonomiczno•ci wydatków dla Parlamentu Europejskiego.
- ii. NAO nie kontroluje odr•bnie transakcji Wspólnoty Europejskiej. Traktuje je jako elementy rachunków ministerstw brytyjskich. Procedury kontroli finansowej NAO rozwija•y si•, by•y doskonałe i w razie potrzeby wzmacniane.
- iii. Poniewa• przedmiot i metody kontroli NAO dotycz• rozlicze• ca•ego Zjednoczonego Królestwa, nie uwzgl•dnia si• odr•bnie poszczególnych planów i systemów.
- iv. Kontrole prawid•owo•ci przeprowadzane przez NAO maj• zapewnia• zgodno•• p•atno•ci z przepisami europejskimi. Obj•to•• i z•o•ono•• takich przepisów b•dzie prawdopodobnie w przysz•o•ci wp•ywa• na •rodki po•wi•cane na kontrole prawid•owo•ci.
- v. Metody rachunkowo•ci i standardy stosowane do po•wiadczenia krajowych rachunków EAGGF mog• si• znacznie ró•ni• w przypadku poszczególnych organów certyfikacyjnych. Warto wi•c okre•li• znaczenie wszelkich istotnych ró•nic w podej•ciach stosowanych w ró•nych pa•stwach cz•onkowskich.
- vi. W interesie Zjednoczonego Królestwa le•y, by kontrole ETO by•y skuteczne. NAO chce wi•c by• w tym zakresie tak pomocny, jak jest to mo•liwe. Rozwijanie bezpo•redniej wspó•pracy z ETO jest obopólnie korzystne; dotyczy to na przykad udzia•u w misjach ETO

prowadzonych w Wielkiej Brytanii. Należy starannie rozważyć możliwe korzyści, jakie wynikająby z przeznaczenia NAO dodatkowych zasobów.

- vii. Parlament interesuje się coraz bardziej finansami Wspólnoty, a także stosunkami pomiędzy ETO i NAO. Jednocześnie trudno określić zakres studiów nad celowością i ekonomicznością wydatkowania funduszy, za które odpowiadają różne brytyjskie ministerstwa i agencje.
- viii. Jak dotąd możliwość wykonywania równoległych studiów z ETO jest ograniczona; można więc zwiększyć poziom współpracy z ETO oraz w przyszłości realizować więcej kontroli równoległych.
- ix. Zjednoczone Królestwo opublikowało roczne sprawozdanie o ustaleniach wynikających ze sprawozdania ETO oraz z gwarancji prawidłowości wydanej przez ETO.
- x. Wobec perspektywy przyłączenia do unii nowych członków, trzeba będzie w przyszłości utrzymać liczebność grup roboczych i czynnikowych na poziomie umożliwiającym zarządzanie i sprawność pracy.
- xi. Europejskie krajowe instytucje kontrolne powinny nadal kłaść nacisk na ulepszanie sprawozdań finansowych wspólnoty, tak by dostarczać komisji potrzebne informacje i wzmacniać jej odpowiedzialność.

## KONTROLA FINANSOWA I AUDYT W UE

*Alan Pratley*<sup>40</sup>

### 1. Wprowadzenie

538. Celem kontroli finansowej i audytu w Unii Europejskiej jest zapewnienie podatników przez Radę Ministrów i Parlament Europejski, że funduszami Unii gospodaruje się w sposób właściwy i że wydaje się je zgodnie z celami Unii, a także z ogólnymi i sektorowymi przepisami regulującymi zagadnienia kierunków polityki Unii. Obecnie budżet Unii Europejskiej wynosi około 90 mld ECU. Ponieważ EAGGF — Fundusz Gwarancyjny (obejmujący wdrażanie wspólnej polityki wobec rolnictwa i rybołówstwa) oraz fundusze strukturalne stanowi około 80 procent tego budżetu, konieczność koordynowania kontroli finansowej i audytu pomiędzy komisjami, państwami członkowskimi i ETO jest oczywista. Podobnie jest w innych dziedzinach.

### 2. Kontrola finansowa i audyt na poziomie Komisji i poza Komisjami

539. Racjonalne gospodarowanie finansami w komisji opiera się na kontroli wewnętrznej w wydziałach wydających fundusze. Wykonują je dyrektoriaty ds. zasobów lub komórki zarządzania finansowego wydziałów oraz Dyrektoriat Generalny Kontroli Finansowej (DG XX), a uzupełniają zewnętrzne kontrole przeprowadzane przez ETO.

540. Racjonalne gospodarowanie finansami poza komisjami opiera się na wewnętrznej kontroli krajowych, regionalnych i lokalnych organizacji publicznych wydających fundusze. Opiera się ona na kontroli wewnętrznej wykonywanej przez wyspecjalizowane komórki w krajowych ministerstwach (lub przez organy centralne, takie jak Inspection Generale des Finances we Francji), a także na zewnętrznych kontrolach wykonywanych na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym.

541. W przypadkach w których fundusze Unii Europejskiej są wydawane w państwach członkowskich komisja musi ściśle współpracować z państwem członkowskim w zakresie wewnętrznej kontroli finansowej i audytu. Można to przedstawić w następujący sposób:

9. W przypadku funduszy zarządzanych bezpośrednio przez wspólnotę i przez nią wydatkowanych, kontrolę wewnętrzną wykonuje dyrektoriat generalny, przy czym transakcje finansowe zatwierdza z góry i kontroluje Dyrektoriat Generalny Kontroli Finansowej (DG XX). (W kontroli wydatkowania środków przekazywanych w ramach pomocy udzielonej krajom spoza unii, uczestniczą w pewnym stopniu służby publiczne państwa beneficjenta).

---

40. Alan Pratley jest od 1990 r. zastępcą inspektora finansowego Wspólnot Europejskich. Pracował w komisji rozpoczynając w 1973 r. Zajmował się tam dziedziną kontroli administracji i finansowej. Okresowo pełnił funkcję zastępcy dyrektora gabinetu członka komisji odpowiedzialnego za budżet, kontrolę finansową i administrację, a także funkcję dyrektora ds. administracji ogólnej.



10. W przypadku funduszy współfinansowanych przez Unię Europejską, kontrolę wewnętrzną w państwie członkowskim wykonują krajowe, regionalne lub lokalne służby rządowe (oraz spółki użyteczności publicznej, uniwersytety i podmioty sektora prywatnego, jeżeli chodzi o prace badawcze), a także Dyrektoriat Generalny Kontroli Finansowej i służby komisji (w porozumieniu z odpowiednimi rewidentami państwa członkowskiego, jeżeli chodzi o fundusze strukturalne i badania).
11. W przypadku wydatków z EAGGF-Komponentu Gwarancyjnego, finansowanych w stu procentach przez wspólnotę, natomiast zarządzanych przez państwa członkowskie, kontrolę wewnętrzną wykonują akredytowane organy krajowe państwa członkowskiego; wewnętrzny audyt wykonuje też krajowy organ kontroli, Dyrektoriat Generalny Kontroli Finansowej oraz upoważniony dyrektoriat generalny.

542. Kontrolę zewnętrzną wykonuje we wszystkich przypadkach ETO, w miarę potrzeby we współpracy z ciałami kontroli zewnętrznej państwa członkowskiego, oraz — w ograniczonym zakresie — w nieoficjalnej współpracy z organami kontroli zewnętrznej państw beneficjentów.

543. Z uwagi na odpowiedzialność komisji za wykonywanie budżetu Unii Europejskiej, komisja musi móc wykazać, że na wszystkich szczeblach działa odpowiednia kontrola wewnętrzna, oraz że odpowiednie środki kontroli są stosowane zarówno w przypadku bezpośredniego wydatkowania funduszy, jak i wtedy, gdy są one przekazywane państwom członkowskim i agencjom. W tym drugim przypadku najważniejsze jest zapewnienie odpowiedniego i jednolitego poziomu zarządzania i kontroli we wszystkich państwach członkowskich.

### **3. Kontrola finansowa i audyt w Komisji Europejskiej**

544. W ramach Komisji Europejskiej, organizacja kontroli finansowej i audytu przedstawia się następująco:

1. W przypadku dużych programów i działań, zobowiązania co do wydatków zatwierdza sama komisja, zaś w przypadku działań dodatkowych i mniejszych sum, komisja deleguje uprawnienia do zatwierdzania wydatków na dyrektorów generalnych wydziałów operacyjnych, ustalając dla nich odpowiednie limity.
2. Dyrektor generalny odpowiada za zapewnienie odpowiedniej kontroli wewnętrznej w całym dyrektoriacie (lub komórce) odpowiedzialnym za zarządzanie ludźmi i finansami, podlegającymi mu bezpośrednio. Dyrektoriat (lub komórka) działa jako przeciwwaga operacyjnych dyrektoriatów i jednostek; odpowiada za funkcjonowanie kontroli wewnętrznej i stosowanie obiektywnych metod wartościowania, niezbędnych przy dokonywaniu ocen ex ante, bieżących i ex post. Dyrektoriat zasobów odpowiada też za przeprowadzanie na miejscu kontroli bezpośrednich wydatków związanych z działaniami organizacji usytuowanych poza komisją.
3. Dyrektoriat Generalny Kontroli Finansowej sprawuje kontrolę zewnętrzną nad wewnętrzną kontrolę dyrektoriatów generalnych, sprawdzając wszystkie, bądź wrywkowo wybrane wpływy (w tym zwracane sumy niezatwierdzonych wydatków) i wydatki (zobowiązania, płatności). Wykonuje także systematycznie, w pewnych odstępach czasu, kontrolę wewnętrzną systemów kontroli i zarządzania działającymi w dyrektoriatach generalnych. Kontrola wewnętrzna obejmuje kontrolę finansową, kontrolę rachunków, kontrolę zarządzania i kontrolę wyników. Funkcje kontroli ex ante i wewnętrznej są kształtowane na podstawie analizy ryzyka; szabsze systemy i wyniki wymagają zintensyfikowania kontroli.

4. Struktur• zarz•dzania finansowego komisji uzupe•nia ksi•gowy, który odpowiada za systemy ksi•gowo•ci i dokonywanie p•atno•ci.

#### 4. Kontrola finansowa i audyt w pa•stwach cz•onkowskich

545. Jak ju• wspomniano na pocz•tku niniejszego opracowania, oko•o 80 procent bud•etu Unii Europejskiej jest wydatkowane w pa•stwach cz•onkowskich. Dwie g•ówne dziedziny to wspólna polityka rolna (w tym dotycz•ca rybo•ówstwa) (EAGGF — Komponent Funduszu Gwarancyjnego) stanowi•ca oko•o 45% bud•etu unii, oraz fundusze strukturalne i dostosowawcze, stanowi•ce oko•o 35% bud•etu unii.

##### 4.1. Fundusz gwarancyjny EAGGF

546. W przypadku EAGGF — Komponentu Funduszu Gwarancyjnego komisja rozdysponowuje fundusze w 100%, przekazuj•c co miesi•c zaliczki ka•demu z pa•stw cz•onkowskich. Pa•stwa cz•onkowskie przekazuj• z kolei pieni•dze ró•nym beneficjentom poprzez agencje-p•atników. Agencje te albo wchodz• w sk•ad ministerstw, albo s• przez nie nadzorowane. Agencja-p•atnik gospodaruje funduszami zgodnie z postanowieniami rozporz•dzenia rady; obecnie przedstawia si• komisji roczne rozliczenia do zatwierdzenia mniej wi•cej w ci•gu sze•ciu miesi•cy od ko•ca roku finansowego (15 pa•dziernika). Rozporz•dzenia rady mog• okre•la• szczegó•owe zasady dotycz•ce organizacji i akredytacji agencji p•atniczych, procedur rachunkowo•ci, a tak•e cz•stotliwo•ci i intensywno•ci kontroli ró•nych dzia•a•. Obowi•zuj• te szczegó•owe przepisy dotycz•ce •wiadectw kontroli, które przedstawia si• wraz z rachunkami, a tak•e organów, które w pa•stwie cz•onkowskim koordynuj• prac• p•atników i innych organizacji zwi•zanych z dzia•aniem EAGGF — Komponentu Funduszu Gwarancyjnego.

547. Poza rozliczaniem faktycznych rachunków, Komisja Europejska odpowiada za sprawdzanie i kontrolowanie systemów zarz•dzania i kontroli dzia•aj•cych w ka•dym z pa•stw cz•onkowskich, oraz — w razie stwierdzenia ich s•abo•ci — za stosowanie korekt (zwykle polegaj•cych na obni•eniu sumy) ••danych wyp•at. Korekty te, które mo•na wprowadza• w ci•gu dwóch lat od zako•czenia roku finansowego, wynikaj• z braku utrzymywania odpowiednich systemów, w tym przeprowadzania kontroli z wymagan• cz•stotliwo•ci i intensywno•ci•.

548. Wewn•trzn• kontrol• finansow• wykonuje Dyrektoriat Generalny Rolnictwa, Dyrektoriat Generalny Rybo•ówstwa i Dyrektoriat Generalny Kontroli Finansowej. Kontrol• zewn•trzn• wykonuje ETO.

##### 4.2. Fundusze strukturalne i doradcze

549. W przeciwie•stwie do EAGGF — Komponentu Funduszu Gwarancyjnego, w którego przypadku Unia Europejska zapewnia w 100 procentach finansowanie, fundusze strukturalne opieraj• si• na współfinansowaniu przez Uni• Europejsk•. S• one pomy•lane jako instrument partnerstwa, z wykorzystaniem istniej•cych ju• systemów kontroli i zarz•dzania pa•stw cz•onkowskich. Pa•stwa cz•onkowskie musz• zapewnia• skuteczne dzia•anie swoich systemów oraz podejmowa• •rodki zapobiegaj•ce nieprawid•owo•ciom i umo•liwiaj•ce odzyskiwanie sum stanowi•cych nieuzasadnione wydatki. Sama komisja mo•e po skonsultowaniu si• z pa•stwem cz•onkowskim obni•y•, zawiesi• lub wycofa• pomoc, je•li wyst•pi•a nieprawid•owo•• lub nast•pi•a istotna zmiana co do rodzaju lub warunków wdra•ania pomocy finansowej, nie zatwierdzona z góry przez komisj•.

550. Zgodnie z przepisami o funduszach strukturalnych, pa•stwo cz•onkowskie powinno dostarczy• komisji opis ustanowionych systemów zarz•dzania i kontroli. Pa•stwo przechowuje te• i udost•pnia komisji wszelkie sprawozdania z krajowych kontroli dotycz•cych •rodków finansowych w•czonych do

programów oraz innych operacji. Wymaga się też, by wyznaczone organy (zwykle ministerstwa) powiadczały zasadność wniosków o wypacenie funduszy.

551. Soby komisji (dyrektoriaty generalne: Spraw Spoecznych, Rolnictwa, Ryboóstwa, Rozwoju Regionalnego i Kontroli Finansowej) realizuj funkcje kontroli wewn•trznej przewidzian• w tre•ci przepisów o funduszach strukturalnych, co upowa•nia je do wykonywania na miejscu kontroli dotycz•cej operacji finansowanych ze •rodków funduszy strukturalnych, a tak•e wobec krajowych systemów zarz•dzania i kontroli. Soby komisji mog• te• wymaga• od pa•stwa cz•onkowskiego przeprowadzenia kontroli na miejscu, w celu weryfikowania prawid•owo•ci wniosków o wypacenie funduszy.

552. W odniesieniu do Funduszy Strukturalnych, za realizowanie funkcji kontroli zewn•trznej odpowiada ETO.

#### **4.3. Przychody wspólnoty**

553. W•asne zasoby wspólnoty pochodz• z ce• i op•at rolniczych, ze •ród•a opartego na VAT oraz z uzupe•niaj•cego •ród•a opartego na PKB. Je•li chodzi o tradycyjne •rodki w•asne (c•a i op•aty rolne), pa•stwa cz•onkowskie pobieraj• je od podmiotów gospodarczych wed•ug w•asn•ch krajowych procedur, dostosowanych w razie potrzeby do tre•ci przepisów wspólnoty. Pa•stwa cz•onkowskie maj• swe w•asne systemy kontroli finansowej. Ponadto, soby komisji mog• ••da•, by pa•stwa cz•onkowskie wykonywa•y kontrole w terenie, uczestnicz• w niektórych zwyk•ych kontrolach wykonywanych przez organy krajowe, a tak•e przeprowadza• z w•asnej inicjatywy kontrole na miejscu, w porozumieniu z krajowymi urz•dami.

554. Je•li chodzi o •rodki w•asne oparte na VAT, kontrole p•atników VAT przeprowadzaj• w•adze krajowe. Soby komisji sprawdzaj• procedury i obliczenia dokonane przez pa•stwa cz•onkowskie w celu stwierdzenia, jaka suma zostanie udost•pniona komisji z tego •ród•a, a tak•e ze •ród•a PKB.

### **5. Koordynacja kontroli finansowej i audytu pomi•dzy Komisj• i pa•stwami cz•onkowskimi**

555. Z uwagi na szeroki charakter dzia•a• prowadzonych w ramach wspólnej polityki rolnej i wobec rybo•óstwa (EAGGF — Komponent Funduszu Gwarancyjnego) oraz w ramach funduszy strukturalnych, konieczne jest zapewnienie, by ograniczone •rodki kontroli, jakimi dysponuje komisja i pa•stwa cz•onkowskie, by•y wykorzystywane mo•liwie najefektywniej. Przepisy o funduszach strukturalnych wymagaj•, by komisja zapewni•a koordynacj• wszelkich kontroli, tak aby unika• powtarzania w tym samym okresie kontroli tego samego jej przedmiotu.

556. W 1979 r. komisja obarczy•a Dyktoriat Generalny Kontroli Finansowej odpowiedzialno•ci• za koordynowanie prowadzonych na miejscu misji kontrolnych (weryfikacje i kontrole finansowe), wykonywanych przez soby komisji w pa•stwach cz•onkowskich.

557. W tym celu Dyktoriat Generalny Kontroli Finansowej rozpocz•• dwa dzia•ania w •cis•ym porozumieniu z dyktoriatami generalnymi odpowiedzialnymi za zarz•dzanie wspóln• polityk• roln• i wobec rybo•óstwa (EAGGF — Komponent Funduszu Gwarancyjnego) oraz funduszami strukturalnymi.

558. W przypadku wspólnej polityki rolnej i wobec rybo•óstwa, dla unikni•cia powielania si• programów kontroli i audytu oraz skoncentrowania dzia•a• kontrolnych na dziedzinach najwi•kszego ryzyka, koordynuje si• ju• obecnie dzia•ania Dyktoriatu Generalnego Rolnictwa i Rybo•óstwa oraz Dyktoriatu Kontroli Finansowej. Aby jeszcze bardziej poprawi• koordynacj• kontroli w pa•stwach cz•onkowskich, przedstawiciele sob komisji spotykaj• si• dwa razy w roku z przedstawicielami agencji p•atnicznych pa•stw cz•onkowskich. Celem tych spotka• jest uzgadnianie i uzyskiwanie skonsolidowanych programów, dost•pnych ju• od pocz•tku rocznych prac kontrolnych i audytorskich.

559. W przypadku funduszy strukturalnych prace koordynacyjne s• jeszcze bardziej zaawansowane. Dyrektoriat Generalny Kontroli Finansowej podpis• protoko•y lub uzgodnienia administracyjne z o•mioma pa•stwami cz•onkowskimi. Negocjacje z innymi pa•stwami cz•onkowskimi s• ju• zaawansowane. Te protoko•y lub porozumienia administracyjne okre•laj•:

- ujednolicanie metodologii kontroli;
- uzgodnione i skonsolidowane roczne programy kontroli oraz wymian• gotowych sprawozda•;
- dostarczanie odpowiednich danych o systemie kontroli.

560. Protoko•y podpisuje za komisj• kontroler finansów, oraz — za pa•stwo cz•onkowskie w którym dzia•a taki urz•d — centralny urz•d kontroli (np. Inspection Generale des Finances we Francji, Intervencion General w Hiszpanii), albo szef odpowiedniego ministerstwa wraz z szefem kontroli wewn•trznej — za pa•stwo w którym przy•to inne rozwi•zania organizacyjne. Metodologia kontroli stosowana przez komisj• do kontrolowania systemów jest integraln• cz•ci• protoko•u. Uzup•nia j• w razie potrzeby krajowa metodologia kontroli. W odniesieniu do kontroli okre•lonych programów lub dzia•a• stosuje si• wspóln• metody kontroli. Kontrole finansowe wykonuj• odr•bnie lub wspólnie organy kontroli pa•stwa cz•onkowskiego i s•u•by komisji. Wymienia si• sprawozdania pokontrolne. W miar• mo•liwo•ci krajowe organy kontroli przygotowuj• te• streszczenia g•ównych ustale• organów kontroli dzia•aj•cych na szczeblu regionalnym i lokalnym.

561. Spotkania koordynacyjne organów kontrolnych komisji i pa•stwa cz•onkowskiego odbywaj• si• zwykle dwa razy w roku. Ich tematyka obejmuje wszystkie fundusze. Wczesn• jesieni• Dyrektoriat Generalny Kontroli Finansowej (DG XX) wysy•a do pa•stw cz•onkowskich, orientacyjne programy kontroli na nast•pny rok, wykonywanych na miejscu przez s•u•by komisji. Dyrektoriat zwraca si• te• do organów kontroli pa•stwa cz•onkowskiego o przedstawienie ich wst•pnych programów. Nast•pnie organizuje si• spotkanie koordynacyjne, na które komisja przygotowuje streszczenie ustale• dotycz•cych ka•dego z funduszy w pa•stwie cz•onkowskim, dokonanych przez s•u•by komisji, ETO i krajowe organy kontroli. Na tej podstawie oraz korzystaj•c z wszelkich innych danych które mog• pomóc przy ca•o•ciowej analizie ryzyka, uczestnicy spotkania badaj• wst•pne programy, po to, by wyeliminowa• pokrywanie si• zakresów kontroli oraz sporz•dzi• program skonsolidowany, uwzgl•dniaj•cy mo•liw• do przeprowadzenia analiz• ryzyka. ETO, który otrzymuje materia• zbadany ju• podczas spotkania oraz skonsolidowany program, tak•e sporz•dza wst•pny program na nast•pny rok, z uwzgl•dnieniem programu uzgodnionego i skonsolidowanego. Drugie spotkanie koordynacyjne odbywa si• w czerwcu lub lipcu. Podczas tego spotkania bada si• realizacj• skonsolidowanego programu i wprowadza do niego niezb•dne zmiany.

562. Trzeci element protoko•ów — systemy kontroli — wynika z organizacji zarz•dzania i kontroli w ka•dym z pa•stw cz•onkowskich. Zgodnie z przepisami o funduszach strukturalnych, ka•de pa•stwo cz•onkowskie dostarcza opis swych systemów zarz•dzania i kontroli. Komisja korzysta z pomocy konsultantów w celu skonstruowania ogólnego modelu w oparciu o opisy dostarczone po ich zweryfikowaniu przez pa•stwa cz•onkowskie, tak •e mo•na skorygowa• ewentualne luki i niespójno•ci. Uzyskany w wyniku tej pracy obraz systemu kontroli ukazuje, jak powstaj• wnioski o dokonanie p•atno•ci. Umo•liwia on te• rewidentom krajowym i UE sprawdzanie, czy fundusze UE docieraj• do beneficjentów we w•a•ciwym czasie. Mo•na te• porówna• i uzgodni• wnioski o wyp•aty przedstawione komisji z faktycznymi wydatkami ko•cowego beneficjenta na poziomie regionalnym lub krajowym. Wyra•ny opis systemu kontroli u•atwia te• sprawdzanie przez rewidentów, czy istniej• i funkcjonuj• odpowiednio kontrole legalno•ci i prawid•owo•ci.

## 6. Kontrola finansowa i audyt innych obszarów wydatkowania funduszy i przychodów

563. Inne dziedziny wydatków, którymi zajmuje się komisja dotyczą bezpośrednich wydatków finansowanych i zarządzanych przez komisję. Można je pokrótce przedstawić w następujący sposób:

Wewnętrzne zasady dotyczące szkolenia, polityki społecznej i zatrudnienia, energii, ochrony konsumenta	2,1%
Badania i rozwój technologiczny	3,8%
Koszty administracyjne	4,7%
Działania zewnętrzne	6,5%

564. Jak wskazano w pkt. 3, zarządzanie finansowe jest obowiązkiem urzędnika upoważnionego (komisji, dyrektorów generalnych i wyznaczonych przedstawicieli), inspektora finansowego i księgowego. Operacje nie ograniczają się jednak do komisji. Bezpośrednie wydatki są dokonywane w postaci dotacji oraz kontraktów na usługi i dostawy zawieranych w ramach programów i działań realizowanych w unii i poza nią, w określonym porozumieniu z państwami członkowskimi i krajami-beneficjentami. Uwzględniając geograficzne rozproszenie tych działań, przepisy o finansowaniu stanowią, że sąby komisji, zwłaszcza za jej inspektora finansów, przeprowadzają w terenie kontrole wykorzystania funduszy UE. Beneficjenci subsydiów i dotacji UE muszą się godzić z weryfikowaniem przeznaczenia tych funduszy przez sąby komisji i ETO.

565. Koordynacja kontroli finansowej i audytu z organami państw członkowskich jest dobrze rozwinięta jeżeli chodzi o pobieranie środków własnych, tj. przyjmowanie od państw członkowskich wpływów zapewniających równowagę budżetu. Komisja omawia z państwami członkowskimi — zwykle dwa razy w roku — programy kontroli, a także najważniejsze ustalenia swych kontroli finansowych, w komitetach doradczych, z udziałem specjalistów Komisji. Powołano też podgrupę ds. kontroli w celu prowadzenia wymiany informacji i praktyk. Koordynacja jest też dobrze rozwinięta w dziedzinie dotacji badawczych, które mają uzupełniać krajowe programy badawcze.

566. Poza wspólnotę, fundusze UE wykorzystuje się do realizowania celów jej polityki w Trzecim świecie oraz w krajach Europy środkowej i Wschodniej, z których wiele kandyduje do unii.

567. Duży wkład dla Trzeciego świata jest wnoszony poprzez Europejski Fundusz Rozwoju (+/-1,5 mld ECU rocznie). Funduszem tym zarządza się odrębnie od budżetu UE. Robi to sąby komisji w partnerstwie z krajami Trzeciego świata, w ramach Konwencji Lome. Do tych działań stosuje się procedury kontroli finansowej i audytu komisji.

568. Trzeci świat korzysta też z finansowania z głównego budżetu UE realizacji projektów kierowanych przez agendy ONZ. Zgodnie z przepisami finansowymi, sąby komisji i ETO weryfikują wykorzystanie funduszy UE w tych operacjach, zarówno poprzez badanie odpowiednich informacji i protokołów finansowych, jak i w formie wizytacji na miejscu.

### 6.1. Kraje Europy środkowej i Wschodniej

569. Działania UE w odniesieniu do krajów Europy środkowej i Wschodniej są realizowane poprzez programy TACIS i Phare. Program TACIS, obejmujący Rosję i kraje byłego ZSRR, jest administrowany z Brukseli, w porozumieniu z przedstawicielstwami UE lub biurami TACIS działającymi w danych krajach. Program Phare obejmuje projekty w krajach Europy środkowej i Wschodniej (KEiW), zarządzane z Brukseli oraz realizowane poprzez przedstawicielstwa UE w tych krajach i komórki zarządzania projektami działające w krajowych ministerstwach. Niniejsze opracowanie koncentruje się na działaniu

programu Phare w krajach ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej, a także na wnioskach, jakie można wyciągnąć na podstawie dotychczasowych doświadczeń, z punktu widzenia Dyrektoriatu Generalnego Kontroli Finansowej (DG XX) i innych służb komisji, zwłaszcza DG i DG IA. Wnioski wynikają z codziennej pracy w dziedzinie kontroli finansowej opartej na dokumentach badanych w Brukseli oraz na misjach kontrolnych DG XX w danych krajach, w tym misjach mających na celu ustalanie faktów i na seminariach.

## **6.2. Kraje środkowoeuropejskie**

570. KEiW muszą odejść od scentralizowanego systemu organów państwowych, w którym administracja publiczna, w szczególności za organy kontroli finansowej, jeśli istniały, nie mogły działać niezależnie. W krajach tych brakuje więc doświadczeń jeśli chodzi o nowoczesną "administrację realizowaną według projektów", w tym o przetargi publiczne. Jednocześnie, kraje te muszą się uporać z destabilizującym wpływem wprowadzenia warunków wolnego rynku.

571. Komisja już od początku starała się wykorzystywać program Phare jako element procesu przekazywania wiedzy administracji KEiW. Poza wprowadzaniem zarządzania według projektów za pośrednictwem przede wszystkim zachodnich konsultantów, w ramach Phare powstała sieć komórek zarządzania projektami (PMU). PMU zostały wszczepione do dotychczasowej struktury administracji; działają zwykle w ministerstwach. Szefem PMU jest wysoki urzędnik ministerstwa. Personel składa się z pracowników ministerstwa oraz z oddelegowanych specjalistów zagranicznych, wykonujących pracę na podstawie kontraktów zawieranych przez komisję z różnymi firmami konsultantów. Rozwiązanie to zostało pomyślane jako sposób nabywania przez krajowych urzędników doświadczeń w praktyce, podczas wykonywania pracy. Chodzi o to, żeby samo ministerstwo mogło przejąć zarządzanie i kontrolę nad projektami w taki sposób, w jaki ministerstwa krajów UE zarządzają i kontrolują projekty realizowane w ramach funduszy strukturalnych.

572. Jeśli chodzi o sprawienie, by administracje publiczne w KEiW mogły przejmować i kontrolować projekty finansowane przez UE, pozostaje jeszcze wiele do zrobienia. Ustalono mianowicie, że występują następujące problemy:

- przekazywanie doświadczeń przez konsultantów krajowym urzędnikom nie było tak pełne i skuteczne jak zamierzano; ministerstwa naciskają na rozszerzenie kontraktów z zewnętrznymi konsultantami;
- niekorzystne warunki rynkowe nie pozwalają na rekrutację wysokokwalifikowanych pracowników sektora publicznego, gdy płace w sektorze prywatnym są bardzo wysokie; prowadzi to do utraty osób, które z PMU przechodzą do sektora prywatnego;
- środki podejmowane w niektórych KEiW w celu przeciwdziałania takiemu odchodzeniu wykwalifikowanych pracowników polegają albo na przekazywaniu projektów prywatnym "fundacjom" mieszczącym się często w samym ministerstwie i wypłacającym wynagrodzenia według stawek sektora prywatnego, albo na "windowaniu" płac osób pracujących w administracji publicznej przy projektach Phare;
- trudności z obsadą kadrową PMU w krajach, które nie stosują tego rodzaju środków.

## **7. Kontrola wewnętrzna i audyt wewnętrzny/zewnętrzny w krajach środkowoeuropejskich**

573. Ponieważ proces reform w krajach EiiW rozpoczął się na początku lat 90., systemy i instytucje kontroli budżetowej w większości krajów już powstały. W KEiW brakuje jednak powszechnie przyjętej koncepcji kontroli wewnętrznej, wewnętrznego audytu i zewnętrznego audytu. "Misje mające na celu

ustalenie faktów" i seminaria organizowane przez DG XX w tych krajach wykazały, że nie ma ani modelu inspektora finansowego kontrolującego transakcje ex ante wraz ze scentralizowaną funkcją kontroli wewnętrznej tak jak w wielu państwach członkowskich UE, ani północnoeuropejskiej koncepcji samodzielnego systemu zarządzania finansowego w każdym ministerstwie, opartej na określonych zasadach wykonywania budżetu i rachunkowości, z podległością parlamentowi i kontroli Ministerstwa Finansów. W większości KEiW występuje funkcja Kontroli Zewnętrznej (funkcja najwyższej instytucji kontrolnej). Przypomina ona funkcje ETO lub NOK podlegającego w pewnym zakresie parlamentowi. W niektórych krajach najwyższa instytucja kontroli może być swą funkcją Kontroli Zewnętrznej z kontrolowaniem ex ante niektórych wydatków. Nie we wszystkich KEiW koncepcja niezależności zewnętrznego audytora jest silnie zakorzeniona. W pierwszych latach reform funkcja kontroli zewnętrznej wykonywana w niektórych przypadkach ministerstwo kontroli będzie elementem rządu.

574. W następstwie kontaktów z DG XX i ETO, pewne KEiW wyraziły zainteresowanie przyjęciem instytucjonalnego podejścia i metodologii kontroli funduszy publicznych na wzór Unii Europejskiej i jej państw członkowskich. W tym zakresie, najlepszym przykładem są Węgry, które ustanowiły urząd kontroli wewnętrznej na szczeblu rządu (Rządowe Biuro Kontroli), początkowo podlegający Ministerstwu Finansów, a obecnie bezpośrednio premierowi. Uprawnienia tego biura obejmują badanie wykonywania budżetu państwa oraz zapewnianie przestrzegania zasad racjonalnej gospodarki finansowej. Węgry przyjęły ten "klasyczny" model kontroli zewnętrznej, czy też najwyższej instytucji kontrolnej, podlegającej bezpośrednio parlamentowi i zwanej Państwowym Urzędem Kontroli Finansowej.

575. W innych KEiW sytuacja jest mniej jasna, a struktura mniej przejrzysta, choć i tam występuje w zasadzie gotowość do przyjmowania modeli wypracowanych w Unii Europejskiej, po to by można było skutecznie spełniać wymagania unii i zarządzać planami pomocy po przystąpieniu do niej. Rozumie się zasadę wyrażoną w treści art. 209(a) Traktatu UE, że państwa członkowskie administrują funduszami UW przywiązując tak samo wagę do zwalczania nadużyć, jak w przypadku własnego, krajowego budżetu.

576. GD XX/Kontrola Finansowa bada możliwości praktycznej współpracy z organami kontroli finansowej i audytu działającymi w KEiW. Biuro Kontroli rządu węgierskiego przeprowadziło już kontrole programów Phare, interesuje się też stworzeniem we współpracy z GD XX systemu pozwalającego na rozwijanie kontroli w sposób zorganizowany, z wykorzystaniem doświadczeń w dziedzinie koordynacji kontroli pomiędzy komisją a państwami członkowskimi, w kontekście funduszu strukturalnego. Kontrola finansowa i audyt projektów Phare może być przygotowaniem do utworzenia struktur kontrolnych, które będą potrzebne po przystąpieniu do unii. Ponadto, część funduszy Phare jest przeznaczona na projekty w dziedzinie tworzenia instytucji i na odpowiednią pomoc techniczną.

577. Należy ciągle zachęcać KEiW do rozwijania skutecznych środków kontroli w ministerstwach, na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym, tak aby powstał prawidłowy system odpowiedzialności za gospodarowanie funduszami i wykonywanie projektów. W większości krajów funkcja kontroli wewnętrznej w każdym z ministerstw będzie musiała być tworzona niemal od zera. Nieodżowne jest zapewnienie, aby środki kontroli wewnętrznej istniały i działały prawidłowo. Funkcja kontroli wewnętrznej, choć niezależna od kontroli zewnętrznej, powinna być z nią w ściślejszym zsynchronizowana, tak by zewnętrzny rewident mógł wykorzystywać pracę wewnętrznego. Niezależność jest zasadniczym elementem kontroli zarówno wewnętrznej jak i zewnętrznej, przy czym organy tej ostatniej powinny podlegać parlamentowi. Unia Europejska może się skutecznie przyczynić do postępów tych prac, nie tylko służyć radą, pomocą techniczną i przykładem, lecz także oferując wyraźne modele instytucji służb publicznych, które KEiW mogą dostosować do swych tradycji i warunków działania.



## ZAŁĄCZNIK 1. PROCEDURY BUDŻETOWE

### A. Podsumowanie procedur budżetowych w WE

578. W procedurach budżetowych wspólnoty można wyróżnić trzy główne elementy.

579. Po pierwsze, pułap środków własnych (OR), stanowiący absolutną górną granicę przychodu, jaki WE może uzyskać od państw członkowskich. Od roku 1999 będzie to 1,27% procenta PNB. Ponieważ budżet wspólnoty musi być zrównoważony (tj. nie może zaciągać pożyczek), pułap ten jest górną granicę wydatków (z zastrzeżeniem pewnych drobnych, różnych pozycji przychodu). Pułap OR został określony w treści decyzji o zasobach własnych; zmiana wymaga więc jednomyślności państw członkowskich w radzie oraz musi być ratyfikowana przez państwa członkowskie w procedurze podobnej do procedury ratyfikowania zmian traktatu (tj. wymaganie zatwierdzenia przez krajowe parlamenty większości państw członkowskich).

580. Po drugie, plany wydatków średnioterminowych, zwane Perspektywą finansową. Określają one profile wydatków dla głównych kategorii wydatków na okres 5-7 lat (ostatnio jest to okres 1993-1999 uzgodniony podczas obrad Rady Europejskiej w Edynburgu w grudniu 1992 r. Perspektywa finansowa opiera się na postanowieniach Umowy międzyinstytucjonalnej zawartej przez radę, komisję i Parlament Europejski. Nie jest więc oficjalnym dokumentem prawnym i nie ma statusu quasi traktatowego, jak pułap środków własnych.

581. Obecna Perspektywa finansowa kończy się na roku 1999. Można się spodziewać uzgodnienia dalszej, nie ma jednak takiego prawnego obowiązku.

582. Obecna Perspektywa finansowa została uzgodniona jednomyślnie przez Radę Europejską i może zostać zmieniona kwalifikowaną większością głosów w radzie oraz za zgodą Parlamentu Europejskiego (w ramach jednak pułapu OR).

583. Po trzecie, roczny budżet wspólnoty. Jest to dokument prawny stanowiący podstawę przychodów i wydatków w danym roku. Budżet musi się mieścić w ramach pułapu oraz zgodnie z treścią Umowy międzyinstytucjonalnej, musi się mieścić w ramach Perspektywy finansowej.

584. Procedura uchwalania rocznego budżetu jest skomplikowana; wiąże się z "navette" tj. kręceniem dokumentów pomiędzy radą a Parlamentem Europejskim.

585. Krótko mówiąc:

5. komisja przygotowuje wstępny projekt budżetu (PDB) w maju roku poprzedzającego rok budżetowy;
6. rada przeprowadza pierwsze czytanie podczas budżetowej sesji rady w lipcu, po to by przyjąć projekt budżetu (DB); następuje to po dyskusjach pomiędzy prezydium, komisją i parlamentem (rozmowy trójstronne) oraz po szczegółowych przygotowaniach przez członków Komitetu Budżetowego (zwykle są to przedstawiciele ministerstwa finansów lub budżetu oddelegowani jako stali przedstawiciele);

7. Parlament Europejski przeprowadza pierwsze czytanie projektu budżetu w październiku, wprowadza poprawki do projektu budżetu i zwraca go radzie;
8. Rada Budżetowa przeprowadza swe drugie czytanie w listopadzie, następnie zaś zwraca projekt budżetu parlamentowi;
9. parlament uchwała ostateczny, czy ten przyjęty budżet, zwykle w grudniu.

586. W całym tym procesie podstawową zasadą jest to, że rada ma ostatnie słowo w sprawie "obligatoryjnych" wydatków (są to w przeważającej mierze wydatki na rolnictwo), parlament zaś ma ostatnie słowo w sprawie wydatków "fakultatywnych" (są to w przeważającej mierze wydatki na cele inne niż rolnictwo).

587. Szczegółowe procedury i zasady są skomplikowane. Nowe państwa członkowskie muszą je dobrze poznać.

588. Wreszcie, wydatki z budżetu wspólnoty muszą mieć podstawę prawną, tj. przepisy wspólnoty muszą upoważniać do realizowania kierunków polityki w związku z którymi wydaje się pieniądze. Samo wprowadzenie do budżetu wspólnoty nie wystarcza jako uzasadnienie wydatku; musi poza tym istnieć podstawa prawna.

## **B. Analiza zasad i praktyk budżetowych w państwach członkowskich**

589. Dyrektoriat Generalny XIX przeprowadza obecnie we współpracy z Międzynarodowym Instytutem Nauk Administracyjnych studium "Zasady i praktyki budżetowe w państwach członkowskich". Studium to ma zostać zakończone we wrześniu 1997 r. Jego wyniki przedstawi między innymi procedury i zasady budżetowe stosowane w państwach członkowskich. Osoby z którymi można się w tej sprawie kontaktować, to Jean-Pierre Bache, szef komórki Dyrektoriatu generalnego XIX, Budżety, oraz Catherine Bourtembourg, zastępca dyrektora generalnego IIAS.

## ZAŁĄCZNIK 2.PROCEDURA ROZLICZE

590. Wydatki w ramach planów rolnych są regulowane przepisami wymagającymi dokonywania ich zgodnie z zasadami wspólnoty, w ramach wspólnej organizacji rynków. Aby umożliwić komisji zapewnienie przestrzegania tych przepisów, komisja wymaga od państw członkowskich wprowadzenia nowych rozwiązań począwszy od roku budżetowego 1996. Poniżej opisujemy te wymagania:

- Wszystkie państwa członkowskie powinny oficjalnie akredytować agencje-państw, odpowiedzialne za administrowanie planami EAGGF, z przestrzeganiem kryteriów administracyjnych i kontrolnych.
- W razie akredytowania więcej niż jednej agencji-państwa, powołuje się organ koordynacyjny działający jako przedstawiciel państwa członkowskiego, który prowadzi dystrybucję tekstów komisji, wspiera wdrażanie planu, wysyła do komisji informacje określone w przepisach oraz zapewnia przechowywanie do dyspozycji komisji wszystkich informacji rachunkowych potrzebnych do celów statystyki i kontroli. (W Zjednoczonym Królestwie organem koordynującym jest Rada Interwencyjna).
- Każde państwo członkowskie powołuje niezależny organ certyfikacyjny, który wykonuje kontrole oraz poświadczają kompletność i dokładność rozliczeń EAGGF oraz fakt przestrzegania kryteriów agencji-państwa. (W Zjednoczonym Królestwie niezależnym organem certyfikacyjnym jest Krajowy Urząd Kontroli).

591. Procedura dorocznego rozliczenia rachunków dzieli się na dwie części. Pierwsza to sprawy finansowe (na podstawie rozliczeń i odpowiednich świadectw wysłanych przez państwa członkowskie), druga zaś to sprawy związane z przestrzeganiem wymagań (na podstawie wizytacji rewidentów komisji sprawdzających przestrzeganie określonych przepisami wymagań).

592. Jeśli kontrola przestrzegania wymaga ujawnienia niedostatki proceduralne, komisja proponuje cofnięcie części środków na wydatki w ramach planu, stosownie do poziomu ryzyka, na jakie są jej zdaniem narażone fundusze wspólnoty. Takie cofnięcie nie może dotyczyć wydatków dokonanych dawniej niż w ciągu dwudziestu czterech miesięcy poprzedzających oficjalne zawiadomienie komisji o ustaleniach. Wyniki kontroli oraz ewentualne cofnięcie środków omawia się w pełni z komisją przed sformułowaniem oficjalnego zalecenia. Państwa członkowskie mogą się następnie odwoływać do Organu Rozjemczego, którego zadaniem jest uzgadnianie stanowisk komisji i danego państwa członkowskiego.

593. Ostateczne konsekwencje kontroli przestrzegania wymaga określa się w treści decyzji finansowej, którą należy wydać do 30 kwietnia następnego roku finansowego. W treści publikowanej decyzji komisji określa się sumy zatwierdzone do finansowania EAGGF. Sumy te obejmują rachunkowe zmiany i korekty; niektóre takie korekty mogą być wprowadzane na korzyść państwa członkowskiego. Cofnięcie sum netto należy zwrócić komisji. Decyzje komisji można uchylić tylko w drodze zaskarżenia do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Skarżenie można wnieść w terminie dwóch miesięcy od opublikowania jakiegokolwiek wcześniejszego oficjalnego zawiadomienia.

594. [W Zjednoczonym Królestwie wyciągnięcie takich konsekwencji finansowych powoduje obciążenie odpowiedzialności Ministerstwa Skarbu.]

### ZADANIE 3. LISTA UŻYTECZNYCH TERMINÓW

**Kontrola a priori**  
(A Priori Audit)

Patrz kontrola *ex ante*.

**Kontrola a posteriori**  
(A Posteriori Audit)

Patrz kontrola *ex post*.

**Odpowiedzialność**  
(Accountability)

Kluczowe pojęcie we współczesnej teorii i praktyce zarządzania. Oznacza to, że na menedżerach spoczywa odpowiedzialność za wywiązywanie się z określonego zestawu obowiązków i zadań oraz za stosowanie się do zasad i standardów stosowalnych na ich stanowiskach. Dokładanie znana jest osoba lub organ, której menedżer musi przekazywać sprawozdanie oraz przed którą odpowiada za swoje działania. Menedżer (ona lub on) może być nagrodzony za dobrą pracę lub ponosić konsekwencje niewłaściwego działania. Menedżer jednostki organizacyjnej może być także rozliczany za działania podległego mu personelu.

Rządy wprowadzające reformy w zarządzaniu państwem próbowały generalnie przyznawać menedżerom większą elastyczność i autonomię, traktując to jako środek do poprawiania skuteczności i wydajności ich działań. Ponieważ takie uprawnienia dają menedżerowi większe możliwości przy podejmowaniu decyzji, w reformach wprowadzano większy nacisk na odpowiedzialność jako na środek równowagi i sprawdzania, w jakim stopniu skorzysta on z tych możliwości. W odniesieniu do pracy wykonanej przez ministerstwa i agencje rządowe odpowiedzialność może być:

- **wewnętrzna**, przed wyższym szczeblem zarządzania, w której menedżerowie są oceniani okresowo za to, w jaki sposób wykonują zadania przydzielone im w opisie obowiązków służbowych, przy czym wzrost płacy i/lub szansa na awans są często zależne od wyników takich ocen (ocena działalności);
- **zewnętrzna**, przed parlamentem, agencjami państwowymi lub instytucjami centralnymi takimi jak Najwyższa Izba Kontroli (*supreme audit institution — SAI — najwyższa instytucja kontrolna*), za własną działalność (a w przypadku wyższej kadry kierowniczej za działalność organizacji, którym zarządzają).

**Instrumenty kontrolowania sprawozdawczości**  
(*Accounting Controls*)

S• to procedury i dokumentacja dotycz•ce zabezpieczenia aktywów, prowadzenia i rejestracji operacji finansowych oraz poprawno•ci dokumentacji finansowej. Opieraj• si• one cz•sto na standardach ustanowionych przez Ministerstwo Finansów lub NIK (SAI) w celu zapewnienia porównywalno•ci czynno•ci ksi•gowych we wszystkich ministerstwach i zgodno•ci z konwencjami krajowymi i/lub mi•dzynarodowymi. Patrz tak•e *Instrumenty kontroli zarz•dczej* (1).

**Rachunek odsetek**  
(*Accruals Account*)

Cz•• zapisów ksi•gowych, w których rejestruje si• nale•no•ci. Przyk•adowo, je•li organizacja sp•aca rocznie 100 000 ECU sp•at• zaleg•• w dniu 30 czerwca za wy•wiadczone us•ugi, do 31 grudnia otrzyma•a 50% tych us•ug bez op•aty i powinna naliczy• odsetki za nale•no•• 50 000 ECU w dniu 31 grudnia.

**Administracyjne instrumenty kontrolowania**  
(*Administrative Controls*)

Odnosi si• do procedur nie-finansowych i akt ministerstw, które gwarantuj• zgodno•• z przepisami dotycz•cymi dzia•a• takich jak:

- powo•ywanie, awansowanie i dyscyplinowanie personelu;
- zamówienia publiczne;
- równe uprawnienia dla grup mniejszo•ciowych;
- obieg korespondencji;
- zasady odp•atno•ci za podró•e i rozrywk• itd. Patrz równie• *Instrumenty kontroli zarz•dczej* (1).

**Konta celowe**  
(*Appropriate Accounts*)

Maj• w praktyce wiele zastosowa•, ale mog• równie• odnosi• si• do funduszy oddzielnie okre•lanych przez organizacj•. Przyk•adowo rz•d mo•e ustanowi• konto celowe do •ledzenia i rejestrowania p•atno•ci dla prywatnych konsultantów.

**Kontrola**  
(*Audit*)

Może być przeprowadzana, aby zaspokoić oczekiwania kierownictwa (kontrola wewnętrzna (wyodrębniona organizacyjnie)) albo przez NIK, lub każdego innego niezależnego kontrolera, aby spełniała wymogi statutowe (kontrola zewnętrzna (wyodrębniona organizacyjnie)). Jednym ze szczególnych zadań takiej kontroli jest monitorowanie systemów kontroli zarządzania i sporządzanie sprawozdań dla wyższego kierownictwa dotyczących sposobu funkcjonowania i zalecanych poprawek. Kontrola przeprowadza się w szerokim zakresie, który obejmuje:

- **kontrole finansowe (*financial audits*)**, obejmujące badanie i sporządzanie raportów ze sprawozdań finansowych oraz badanie systemów księgowych służących do ich wykonania;
- **kontrola zgodności lub prawidłowości (*compliance or regularity audits*)**, w której bada się zgodność z prawem i administracyjną, rzetelność i wiarygodność administracji, systemów finansowych i systemów kontroli zarządzania; i
- **kontrola działalności/kontrola efektywności nakładów (*performance audit/value for money audits*)**, w której ocenia się zarządzanie i sprawność wykonania (gospodarność, wydajność i skuteczność) programów państwowych przez poszczególne ministerstwa i agencje przy wykorzystaniu środków finansowych, kadrowych i innych w realizowaniu zadań własnych Patrz także *Instrumenty kontroli zarządczej* (2).

**Materiał dowodowy kontroli**  
(*Audit Evidence*)

Dokumentacja zebrana przez kontrolera jako część procedur kontrolnych.

**Kierunki kontroli**  
(*Audit Objectives*)

Określenie zamierzonych kierunków kontroli.

**Raport pokontrolny**  
(*Audit Report*)

Oznacza raport, sporządzany przez kontrolera po wykonaniu prac związanych z kontrolą. Przykładowo, raport kontrolera w sprawie sprawozdania finansowego organizacji będzie zawierał wyniki jego pracy w powiązaniu ze sprawozdaniami finansowymi.

**Zagrożenia kontroli**  
(*Audit Risk*)

Odnosi się do ryzyka związanego z tym, że procedury stosowane przez kontrolera nie wykryją spraw, które, gdyby były znane, wymagałyby zmian w jego raporcie.

**Metoda reprezentatywna w kontroli**  
(*Audit Sampling*)

Odnosi się do procedur stosowanych przez kontrolera na wybranej próbie z danej populacji, mającej związek z kontrolą, zamiast na całej populacji.

**Wiadectwo kontrolera**  
(*Auditors Certificate*)

Odnosi się do raportu sporządzonego przez kontrolera po przeprowadzeniu kontroli. Przykładowo, raport pokontrolny dołączony do sprawozdań finansowych organizacji można potraktować jako ich poświadczanie.

**Zatwierdzanie (finansowe)**  
[*Authorisation (Financial)*]

Oznacza, że władza zatwierdzająca zweryfikowała czynności lub transakcje i stwierdziła jej zgodność z przyjętymi zasadami i procedurami (300.03.2a).

**Sporządzanie budżetu**  
(*Budgeting*)

Odnosi się do procesu, w którym organizacja będzie planować swoje przyszłe działania finansowe.

**Instytucje centralne**  
(*Central Agencies*)

Są to te instytucje władzy wykonawczej, które koordynują działania i zapewniają dyrektywy dla ministerstw wykonawczych i agencji. Różna jest praktyka w różnych krajach, ale za instytucje centralne uważa się ogólnie:

- Ministerstwo Finansów;
- Kancelaria Premiera, lub ministerstwo pomagające Premierowi lub Radzie Ministrów w opracowywaniu i koordynowaniu polityki;
- ministerstwo lub agencja odpowiedzialna za opracowywanie zasad i współpracę w odniesieniu do zarządzania zasobami ludzkimi w sektorze publicznym;
- Najwyższa Izba Kontroli (SAI); i
- Ministerstwo Spraw Zagranicznych w niektórych obszarach działań, takich jak polityka integracji europejskiej.

**Zamknięcie rachunków**  
(*Clearance of Accounts*)

Patrz Uzupełnienie 2 Proces zamykania rachunków (*The Clearance of Accounts Process*).

**Wspólnotowe programy strukturalne**  
(*Community Structural Frameworks*)

Są to Sekcja Ukierunkowania EAGGF, FIG, ERDF i ESF.

**Rachunki skonsolidowane**  
(*Consolidated Accounts*)

Są to rachunki prowadzone po to, aby odzwierciedlały sytuację grupy podmiotów. I tak dla przykładu, ministerstwo lub spółka holdingowa działające z wieloma różnymi agendami/spółkami zależnymi może przygotować rachunki skonsolidowane odzwierciedlające sytuację organizacji jako całości, jak również sprawozdania dla każdej działającej agendy/spółki zależnej.

**Instrumenty kontroli zarządczej**  
(*Control, Controls*)

Znane są dwa znaczenia istotne dla zarządzania i administrowania:

1. mechanizmy i środki kierowania, samoregulacji lub ograniczeń, które zgodnie z zamierzeniem mają zapobiegać niepożądanym zbiegom okoliczności działające jak lampki kontrolne w autopilocie samolotu. W wielu językach nie ma słów bezpośrednio równoważnych temu znaczeniu słowa „kontrola”. W niektórych krajach, przykładowo w Holandii, zapożyczają się słowo angielskie i stosuje w celu przeniesienia takiego znaczenia kontroli; i
2. sprawdzanie, weryfikowanie, kontrola lub przechowywanie kopii rozliczeń.

<b>Korupcja</b> ( <i>Corruption</i> )	Istnieje wiele różnych definicji tego pojęcia. Jednym z nich jest: „aktywne lub pasywne niewłaściwe wykorzystywanie kompetencji urzędników publicznych (powołanych lub wybranych) w celu uzyskania prywatnych korzyści finansowych lub innych”.
<b>Należyta staranność zawodowa</b> ( <i>Due Professional Care</i> )	Wzywa do doświadczenia staranności i umiejętności oczekiwanych od właściwie roztropnego i kompetentnego kontrolera w podobnych okolicznościach. Należyta staranność zawodowa wyraża się prowadzeniem kontroli zgodnie ze standardami ustanowionymi dla tego zawodu.
<b>Gospodarność, wydajność i skuteczność</b> ( <i>Economy, Efficiency and Effectiveness</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Gospodarność</b> oznacza nabywanie zasobów niezbędnych (finansowych, ludzkich, budynków, wyposażenia, itd.) do prowadzenia działalności przy najniższych kosztach.</li> <li>• <b>Skuteczność</b> oznacza osiągnięcie maksymalnych wyników na danym poziomie zasobów wykorzystywanych do prowadzenia działalności.</li> <li>• <b>Wydajność</b> oznacza stopień, w jakim zostały osiągnięte wyznaczone cele prowadzonej działalności.</li> </ul>
<b>Kontrola wstępna</b> ( <i>Ex Ante Control</i> )	Kontroler jest zaangażowany w zatwierdzanie wydatków publicznych. Otrzymywane zlecenia dokonania płatności i dokumentacja uzupełniająca są sprawdzane pod kątem właściwego zatwierdzenia, zgodności z prawem i przepisami oraz istnienia właściwych zapisów w budżecie.
<b>Kontrola następcza</b> ( <i>Ex Post Control</i> )	Istnieje przynajmniej trzy rodzaje. Kontrole NIKu z funkcją oceny prawnej badają i wydają oceny udokumentowane tych osób, które odpowiadają osobiście za wykorzystywanie funduszy publicznych. Kontrola finansowa, w tym z badaniem dokumentacji odnoszącej się do grupy transakcji umożliwia NIK sporządzenie raportu w sprawie rozliczeń państwa i daje podstawę dla władzy ustawodawczej do wydania odpowiedniej postaci odwołania lub zaopiniowania. Kontrola wykonania, skupiająca się na poszczególnych aspektach wydatków publicznych, dotyczy szeroko pojmowanych problemów gospodarności, skuteczności i wydajności <sup>41</sup> .
<b>Kontrolerzy zewnętrzni</b> ( <i>External Auditors</i> )	Odnosi się do kontrolerów danej organizacji, którzy nie pozostają pod kontrolą tej organizacji i mogą nie kierować się wskazaniem przez nią ustalonymi. Kontrolerów zewnętrznych traktuje się często inaczej od kontrolerów wewnętrznych.
<b>Kontrola finansowa</b> ( <i>Financial Control</i> )	<i>Patrz Kontrola zarządzania.</i>

---

41. *State audit in the European Union — Kontrola państwowa w Unii Europejskiej* The National Audit Office, United Kingdom, 1996.



**Zarządzanie finansowe**  
(*Financial Management*)

Obejmuje systemy prawne i administracyjne oraz procedury ustanowione po to, aby ministerstwa i agencje rządowe mogły prowadzić swoje działania, tak aby zapewnione było poprawne korzystanie z funduszy publicznych, spełniające warunki określonych standardów rzetelności i zgodności z przepisami. Działania te obejmują realizację przychodów, zarządzanie i kontrolę wydatków publicznych oraz księgowość i sprawozdawczość, a także w niektórych przypadkach zarządzanie aktywami.

**Sprawozdanie finansowe**  
(*Financial Statement*)

Rozliczenie prowadzone przez organizację do przekazywania informacji o jej sprawach finansowych. Sprawozdania finansowe są często przygotowywane zgodnie z właściwymi przepisami, dotyczącymi ich zawartości i publikacji.

**Stwierdzenie ze sprawozdania finansowego**  
(*Financial Statement Assertion*)

Twierdzenie odnoszące się do zbioru sprawozdań finansowych, które może być traktowane przez kontrolera jako część procedury kontrolnej. Przykładowo, można zamieścić stwierdzenie, że sprawozdanie finansowe odzwierciedla pełny zapis wszystkich transakcji finansowych przeprowadzonych przez organizację w danym okresie, a kontroler może przeprowadzić procedury sprawdzające to stwierdzenie.

**Wynik kontroli**  
(*Findings*)

Pozostające w związku ze sprawą stwierdzenie faktów. Stwierdzenia pokontrolne wynikają z procesu porównywania tego co jest z tym, co powinno być.

**Oszustwo**  
(*Fraud*)

Najostrzejsza forma nieprawidłowości. Termin oszustwo jest zdefiniowany w Konwencji w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich podpisanej w dniu 26 lipca 1995 (DzUWE nr C 316, z dnia 27.11.1995). Konwencja jest zawarta zgodnie z przepisami dla trzeciego filaru Unii Europejskiej, gdy przepisy te zakładają odpowiedzialność karną (wyżej wspomniany przepis dotyczy środków administracyjnych i sankcji i dlatego jest sformułowany zgodnie z przepisami filaru pierwszego).

Definicja oszustwa wpływającego na budżet UE (podana w ustępie 1 artykułu 1 Konwencji) jest dość długa, jej rdzeniem jest to, że potrzebne jest celowe zamierzenie lub zaniedbanie, aby wystąpiła nieprawidłowość określana jako oszustwo i dlatego podlegające karze po postępowaniu Sdu (dlatego te wszelkie inne działania mogą podlegać sankcji środkami administracyjnymi takimi jak grzywna i odmowa dalszych funduszy itd.). W definicji tej stwierdza się, że:

Dla celów niniejszej Konwencji oszustwo, wpływające na interesy finansowe Wspólnot Europejskich będzie obejmowało:

- (a) pod względem wydatków, każde celowe działania lub zaniedbanie odnoszące się do:
  - korzystania lub przedstawiania fałszywych, niepoprawnych lub niepełnych stwierdzeń lub dokumentów, które powodują sprzeniewierzenie lub bezprawne zatrzymanie funduszy pochodzących z ogólnego budżetu Wspólnot Europejskich lub z budżetów zarządzanych przez Wspólnoty Europejskie bądź na ich rzecz ;

- nieujawnienie informacji o naruszeniu określonych zobowiązań powodujące taki sam rezultat;
  - niewłaściwe zastosowanie takich funduszy dla celów innych, niż te, dla których zostały pierwotnie przyznane.
- (b) pod względem przychodów, wszelkie celowe działanie lub zaniedbanie prowadzące do:
- korzystanie z lub przedstawianie fałszywych, niepoprawnych lub niepełnych stwierdzeń lub dokumentów, które powodują nielegalne uszczuplenie zasobów ogólnego budżetu Wspólnot Europejskich lub budżetów zarządzanych przez Wspólnoty Europejskie bądź na ich rzecz ;
  - nieujawnienie informacji o naruszeniu określonych zobowiązań powodujące taki sam rezultat;
  - niewłaściwe użycie legalnie otrzymanych korzyści, powodujące taki sam rezultat.

**Przedsiębiorstwo funkcjonujące**  
(*Going Concern*)

Odnosi się do zdolności organizacji do spłacania swoich długów, kiedy stają się one wymagalne. Organizacja zdolna do takiego działania jest uważana za przedsiębiorstwo funkcjonujące. Jednym z podstawowych warunków w podstawach ogólnego przygotowywania sprawozdań finansowych jest to, że one przygotowywane na tej podstawie, że organizacja jest funkcjonującym przedsiębiorstwem.

**Dobre zarządzanie w sferze administracyjnej**  
(*Good Administrative Management*)

Przykładowo: kontrola finansowa ma do swojej dyspozycji wszelkie niezbędne informacje, umożliwiające przeprowadzenie od samego początku kolejnych sprawozdań i może bez trudności przeprowadzać zadania kontrolne określone w Rozporządzeniach.

**Dobre zarządzanie w sferze finansowej**  
(*Good Management of Funds*)

Przykładowo:

Wydatki finansowane przez Wspólnotę są aktualne i prawnie uzasadnione.

Inicjatywy finansowane przez Wspólnotę są prowadzone zgodnie z przepisami; podejmowane są działania zapobiegawcze i w celu uniknięcia wszelkich nieprawidłowości oraz do odzyskiwania wszelkich kwot utraconych w wyniku nieprawidłowości lub zaniedbania.

Udziałowi Wspólnot Europejskich towarzyszy udział krajowy zgodnie z wartościami procentowymi określonymi w decyzji przyznającej pomoc.

Harmonogram zwalniania środków przez Komisję nie różni się dalece od wydatkowania przez organ zarządzający.

**Dobre zarządzanie  
w działaniach operacyjnych**  
(*Good Operational Management*)

Przykładowo:

Działania tworzą czynniki Community Support Framework (CSF), które są wzajemnie zgodne.

Wybór sposobu działania opiera się na zadawalającej ocenie *ex ante*.

Decyzja przyznania kolejnej raty danego programu jest oparta na właściwym monitoringu dorocznym.

Ocena *ex post* służy do oceny wpływu społeczno-gospodarczego danego działania i jest dalej wykorzystywana.

Wystarczająco szczegółowe są plany finansowe operacji. Są powiązane z indykatywnym planem finansowym określonym w CSF.

**Niezależny/kontroler  
niezależny**  
(*Independence/Independent  
Auditor*)

Oznacza kontrolera, który przeprowadza prace związane z kontrolą bez ograniczeń i z zachowaniem obiektywizmu.

**Kontrola wewnętrzna  
(wyodrębniona organizacyjnie)**  
(*Internal Auditing*)

Funkcja niezależnej oceny ustanowiona w ramach organizacji.

**Kontrola wewnętrzna (jako  
funkcja zarządzania)**  
(*Internal Control*)

Patrz Kontrola zarządzania (*Management control*).

**Nieprawidłowości**  
(*Irregularities*)

Zdefiniowane z artykułu 1, ustęp 2 równoległego rozporządzenia Rady w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnoty nr 2988/95 w sposób następujący:

„Nieprawidłowości” będzie oznaczać każde pogwałcenie przepisu prawa wspólnotowego, wynikające z czynności lub zaniedbania operatora gospodarczego, które ma lub mogłoby mieć wpływ na budżet Wspólnot Europejskich lub budżetów, którymi zarządzają, czy to przez obniżenie lub utratę przychodów narosłych ze środków własnych zbieranych bezpośrednio na rzecz Wspólnot lub przez nieuzasadnione pozycje wydatków.

**Opis stanowiska pracy**  
(*Job Description*)

Zbiór zadań lub działań do wykonania przez osobę, który określa dane stanowisko pracy (lub stanowisko funkcyjne) zajmowane przez tę osobę.

**Kontrola zarz•dcza**  
(*Management Control*)

Lub *kontrola wewn•trzna (jako funkcja zarz•dzania) (Internal Control)* oznacza organizacj•, polityk• lub procedur• stosowan• do zapewnienia, •e programy rz•dowe osi•gaj• zamierzone cele; •e zasoby u•yte w tych programach s• sp•j•ne z okre•lonymi celami i zadaniami organizacji, której to dotyczy; programy te s• chronione przed marnotrawstwem, oszustwem i z•ym zarz•dzaniem; i •e decyzje podejmowane s• na podstawie wiarygodnych i aktualnych informacji uzyskiwanych, konserwowanych i przygotowywanych w postaci raportów.

Za ustanowienie i monitorowanie systemów kontroli zarz•dzania odpowiada kierownictwo organizacji, a nie kontroler zewn•trzny. Jednak•e kontroler zewn•trzny powinien przedstawi• uwagi o nieobecno•ci lub adekwatno•ci takich systemów skoro konsekwencj• elementów kontrolnych dobrego zarz•dzania jest to, •e konieczna b•dzie mniej szczeg•owa kontrola poszczeg•lnych dokumentów i transakcji. Patrz tak•e *Instrumenty kontrolowania sprawozdawczo•ci (accounting controls)*, *Administracyjne instrumenty kontroli (administrative controls)*, *Instrumenty kontroli zarz•dczej (Controls) (1)*.

**Systemy informacji zarz•dczej**  
[*Management Information Systems (MIS)*]

Odnosz• si• do tych •ród• danych i zapisów utrzymywanych w ramach ministerstw lub agencji, które s• przeznaczone do wspólnej puli informacji pomocnej kierownictwu w realizacji zada•. Finansowe systemy informacji zarz•dczej (FMIS) — podzbiór MIS — s• szeroko traktowane jako podstawowe dla wi•kszo•ci ministerstw i agencji do lepszego zarz•dzania ich zasobami. Takie systemy mog• równie• by• pomocne w ocenie wykonania programu, w planowaniu obci••• prac• i w monitoringu post•pu w osi•ganiu celów. Systemy informacji zarz•dczej tworz• kluczowy element w kontroli zarz•dzania.

**Istotno••**  
(*Materiality*)

Odnosi si• do znaczenia spraw w odniesieniu do zbioru informacji finansowych lub dotycz•cych realizacji prac. Je•li sprawa jest istotna dla zbioru informacji, to prawdopodobne jest, •e b•dzie mia•a znaczenie dla u•ytkownika tej informacji.

**Rezultaty**  
(*Outcomes*)

Odnosi si• do tego, co jest ostatecznie osi•gni•te w wyniku dzia•alno•ci, w odr•nieniu od wyników bezpo•rednich, które odnosz• si• do bardziej bezpo•rednich lub natychmiastowych celów. St•d rezultatem wrywkowej akcji kontroli oddechu kierowców prowadzonej przez policj• mo•e by• spadek liczby wypadków samochodowych zdarzaj•cych si• po spo•yciu alkoholu, podczas gdy jednym z wyników bezpo•rednich mog•aby by• liczba kierowców oskar•onych o przekroczenie prawnie dopuszczonego poziomu alkoholu.. Cz•sto trudno jest zmierzyc• rezultaty.

**Wynik bezpośredni**  
(*Outputs*)

Odnosi się do tego, co jest bezpośrednim lub natychmiastowym skutkiem działania. W zależności od swojej natury wyniki bezpośrednio mogą być lub mogą nie być proste do zmierzenia. Standard liczba przypadków szpitalnych, z którymi ma do czynienia lekarz jest łatwiejsza do zmierzenia niż zalecenia w sprawie problemu polityki (zdrowotnej) przedstawione przez administratora resortu zdrowia jego najwyższemu przełożonemu lub ministrowi, które mogą być jedynie ocenione w sposób jakościowy i zasadniczo subiektywny.

**Źródki własne**  
(*Own Resources*)

Własne zasoby UE odnoszą się do należności celnych i opłat rolnych (*tradycyjne zasoby własne*), zasobów opartych na podatku VAT i na zasobach komplementarnych opartych na PKB.

**Ocena pracy**  
(*Performance Appraisal*)

Ocena pod kątem z góry wyznaczonych kryteriów wydajności i skuteczności, według których osoba realizuje uzgodniony zbiór zadań. Takie oceny są często stosowane do przeprowadzania kwalifikacji, czy menadżerowie powinni otrzymać podwyżki i awans.

**Kontrola pod względem gospodarności**  
(*Performance Audit*)

Kontrola obejmująca aspekty związane z gospodarnością, skutecznością i wydajnością programów socjalnych (lub wszelkiej innej działalności). Patrz również *kontrola ex post*.

**Miara wykonania**  
(*Performance Measurement*)

Ocena pod kątem z góry wyznaczonych kryteriów gospodarności, wydajności i skuteczności, na podstawie których organizacja prowadzi określone działania lub zakres działalności. Organizacje mogą mieć ustalone stałe cele dotyczące określonych aspektów swojego działania — wpływów finansowych, skuteczności, jakości świadczonych usług, itd. — pod kątem których są monitorowane i oceniane.

**Ocena programu**  
(*Programme Evaluation*)

Proces, w którym działania podejmowane przez ministerstwa i agencje są oceniane pod kątem zbioru celów i kryteriów. Może to obejmować ocenę rezultatów programów. Oceny programu mogą być prowadzone okresowo. Mogą to być oceny wewnętrzne, lub przeprowadzone przez stronę trzecią jak np. Ministerstwo Finansów, NIK lub konsultanci zewnętrzni.

**Zasada dodawalności**  
(*Principle of Additionality*)

Dodawanie oznacza, że fundusze Wspólnoty Europejskiej nie powinny zastępować, lecz powinny być dodatkiem do krajowych funduszy związanych z polityką regionalną.

**Zasada subsydiarności**  
(*Principle of Subsidiarity*)

Zasada subsydiarności ma zgodnie z zamierzeniem zapewnić, że decyzje będą podejmowane jak najbliżej obywatela i będą przeprowadzane ściśle sprawdzona, czy działanie na szczeblu wspólnotowym jest uzasadnione w świetle możliwości dostępnych na szczeblu krajowym, regionalnym czy też lokalnym. W szczególności jest to zasada, zgodnie z którą Unia nie podejmuje działań (oprócz obszarów, które należą do jej wyłącznej kompetencji), chyba że są one bardziej skuteczne niż działania podejmowane na szczeblu krajowym, regionalnym czy lokalnym. Jest ściśle związana z zasadami proporcjonalności i konieczności, które wymagają, aby wszelkie działania podejmowane przez Unię nie wykraczały poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatu.

**Analiza i ocena ryzyka**  
(*Risk Analysis/ Assessment*)

Systematyczny proces do oceny i wycenienia profesjonalnych ocen o możliwych niekorzystnych warunkach i/lub zdarzeniach. Proces oceny ryzyka powinien zapewnić środki do organizowania i integrowania profesjonalnych opinii dla opracowywania harmonogramu pracy.

**Najwyższa Izba Kontroli**  
(„NIK”)  
(*Supreme Audit Institution SAI*)

Odnosi się do organizacji, która ustanawia normy dla prac kontrolnych. Sama organizacja będzie zależna od określonego zakresu kontroli.

**Tradycyjne środki własne**  
(*Traditional Own Resources*)

Tradycyjne środki własne Unii Europejskiej odnoszą się do należności celnych i opłat rolnych. Patrz *środki własne*.

## ZAŁĄCZNIK 4. NIEKTÓRE ROZPORZĄDZENIA DOTYCZĄCE PLANOWANIA BUDŻETU, KONTROLI FINANSOWEJ I KONTROLI ZEWNĘTRZNEJ

### Ustawodawstwo główne

<b>Rozporządzenie /dyrektywa itd.</b>	<b>Przedmiot</b>
TEC <sup>42</sup> Artykuł 5	Ustalanie ogólnych zobowiązań Państw Członkowskich
TEC Artykuł 155	Zobowiązania i zakresy odpowiedzialności Komisji Europejskiej
TEC Artykuł 188a-188c	Przepisy Europejskiego Trybunału Obrachunkowego
TEC Artykuł 199-200	Przepisy finansowe
TEC Artykuł 209a	Walka z oszustwami i nieprawidłowościami

### Ustawodawstwo wtórne

#### *Planowanie budżetu*

<b>Rozporządzenie /dyrektywa itd.</b>	<b>Przedmiot</b>
1231/77	Rozporządzenie Finansowe z 21 grudnia 1977 stosowane do ogólnego budżetu Wspólnot Europejskich (wprowadzone za pomocą 3418/930)
3418/93	Rozporządzenie Komisji (EUROATOM, ECSC, WE) nr 34/18/93 z dnia 9 grudnia 1993 ustanawiające szczegółowe zasady wprowadzania niektórych przepisów Rozporządzenia Finansowego z 21 grudnia 1977
94/729	Decyzja Rady (WE, EUROATOM) z 31 października 1994 w sprawie dyscypliny budżetowej
Uzgodnienie między instytucjami	Dyscyplina budżetowa i usprawnienie procedur budżetowych

---

42. Traktat Europejskich Wspólnot Gospodarczych znany także jako Traktat rzymski.

## *Wydatki*

<b>Rozporządzenie /dyrektywa itd.</b>	<b>Przedmiot</b>
729/70	Rozporządzenie nr 729/70/EWG Rady z dnia 21 kwietnia 1970 w sprawie finansowania Wspólnej Polityki Rolnej

## *•rodki własne*

<b>Rozporządzenie /dyrektywa itd.</b>	<b>Przedmiot</b>
88/376	Decyzja Rady (EWG, EUROATOM) z 24 czerwca 1988 w sprawie systemu •rodków własnych Wspólnoty (wprowadzona za pomoc• 1552/89)
1552/89	Rozporządzenie Rady (EWG, EUROATOM) nr 1552/89 z dnia 29 maja 1989 wprowadzaj•ce Decyzj• nr 88/376/EWG, Euroatom w sprawie systemu •rodków własnych Wspólnoty
1553/89	Rozporządzenie Rady (EWG, EUROATOM) nr 1553/89 w sprawie ostatecznych jednolitych uzgodnie• na temat zbierania •rodków własnych narastaj•cych z podatku od warto•ci dodanej
89/130	Dyrektywa Rady (WE, EUROATOM) z dnia 31 pa•dziernika 1994 w sprawie harmonizowania kompilacji produktu krajowego brutto przy cenach rynkowych
94/728	Decyzja Rady (WE, EUROATOM) z 31 pa•dziernika 1994 w sprawie systemu •rodków własnych Wspólnot Europejskich

## *Kontrola finansowa i kontrola zewn•trzna*

<b>Rozporządzenie /dyrektywa itd.</b>	<b>Przedmiot</b>
2988/95	Rozporządzenie Rady (WE, EUROATOM) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 w sprawie ochrony finansowych interesów Wspólnot Europejskich
2185/96	Rozporządzenie Rady (WE, EUROATOM) nr 2185/96 z dnia 11 listopada 1996 dotycz•ce kontroli na miejscu i inspekcji przeprowadzanych przez Komisj• w celu ochrony finansowych interesów Wspólnot Europejskich przez oszustwami i nieprawid•owo•ciami



## *Rolnictwo*

<b>Rozporządzenie /dyrektywa itd.</b>	<b>Przedmiot</b>
1663/95	Rozporządzenie Rady nr 1663/95/WE z dnia 7 lipca 1995 ustanawiające szczególne zasady stosowania rozporządzenia Rady nr 729/70/EWG dotyczącego procedury zamykania rachunków Sekcji Ukierunkowa EAGGF
4045/89	Rozporządzenie Rady nr 4045/89/EWG z dnia 21 grudnia 1989 w sprawie dokładnego badania przez Państwa Członkowskie transakcji tworzących część systemu finansowania Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Gwarancji i Ukierunkowania Rolnictwa
307/91	Rozporządzenie Rady nr 307/91/EWG z dnia 4 lutego 1991 w sprawie wzmocnienia monitoringu niektórych wydatków obciążających Sekcję Gwarancji Europejskiego Funduszu Gwarancji i Ukierunkowania Rolnictwa
3508/92	Rozporządzenie Rady nr 3508/92/EWG z dnia 27 listopada 1992 ustanawiające zintegrowany system administrowania i kontroli (IACS) dla niektórych systemów pomocowych Wspólnoty (wprowadzone za pomocą 38887/92)
3887/92	Rozporządzenie Komisji nr 3887/92/EWG z dnia 23 grudnia 1992 ustanawiające szczególne zasady do stosowania zintegrowanego systemu administrowania i kontroli dla niektórych systemów pomocowych Wspólnoty
723/97	Rozporządzenie Rady nr 723/97/WE z dnia 22 kwietnia 1997 w sprawie wprowadzenia programów działania Państw Członkowskich dotyczących kontroli wydatków Sekcji Ukierunkowa EAGGF
515/97	Rozporządzenie Rady nr 515/97/WE dotyczące wzajemnej pomocy pomiędzy władzami Państw Członkowskich i współpracy pomiędzy tymi władzami i Komisją w celu zabezpieczenia poprawnego stosowania ustawodawstwa celnego i rolnego
386/90	Rozporządzenie Rady nr 386/90/EWG z dnia 12 lutego 1990 w sprawie monitoringu prowadzonego w trakcie eksportu produktów rolnych, którego dotyczą zwroty lub inne kwoty

### *Fundusze Strukturalne*

#### **Rozporządzenie /dyrektywa itd.**

#### **Przedmiot**

2052/88

Rozporządzenie Rady nr 2052/88/EWG z dnia 24 czerwca 1988 w sprawie zadań Funduszy Strukturalnych i ich skuteczności i w sprawie koordynacji ich działań pomiędzy nimi oraz z operacjami Europejskiego Banku Inwestycyjnego a także innych istniejących instrumentów finansowych (wprowadzone za pomocą 4253/88)

4253/88

Rozporządzenie Rady nr 4253/88/EWG z dnia 19 grudnia 1988 ustalające przepisy do wprowadzania rozporządzenia nr 2052/88/EWG w sprawie koordynacji działań różnych Funduszy Strukturalnych pomiędzy nimi oraz z operacjami Europejskiego Banku Inwestycyjnego a także innych istniejących instrumentów finansowych

### *Współpraca celna*

#### **Rozporządzenie/dyrektywa itd.**

#### **Przedmiot**

210/97

Decyzja Parlamentu Europejskiego nr 210/97/WE oraz Rady z dnia 19 czerwca 1996 przyjmująca program działania dla cel we Wspólnocie (C/o 2 000 *Customs — 2000*)

### *Roszczenia finansowe i sankcje*

#### **Rozporządzenie /dyrektywa itd.**

#### **Przedmiot**

595/91

Rozporządzenie Rady nr 595/91/EWG z dnia 4 marca 1991 dotyczące nieprawidłowości i odzyskiwania sum niewłaściwie wypłaconych w związku z finansowaniem wspólnej polityki rolnej oraz organizacji systemu informacji na tym obszarze

1681/94

Rozporządzenie Rady nr 1681/94/WE z dnia 11 lipca 1994 dotyczące nieprawidłowości i odzyskiwania sum niewłaściwie wypłaconych w związku z finansowaniem polityki strukturalnej oraz organizacji systemu informacji na tym obszarze

1469/95

Rozporządzenie Rady nr 1469/95/WE z dnia 22 czerwca 1995 w sprawie środków zaradczych, które mają być podjęte z uwzględnieniem beneficjentów operacji finansowanych przez Sekcję Ukierunkowaną EAGGF

745/96

Rozporządzenie Rady nr 745/96/WE z dnia 24 kwietnia 1996 ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady nr 1469/95/WE w sprawie środków zaradczych, które mają być podjęte z uwzględnieniem beneficjentów operacji finansowanych przez Sekcję Ukierunkowaną EAGGF

## ZAŁĄCZNIK 5. LISTA SKRÓTÓW

<b>ACA</b>	Austriacki Trybunał Obrachunkowy — <i>Rechnungshof</i>
<b>ACCT</b>	Centralna Księgowość Skarbu (FR) — <i>Agence Comptable Centrale du Trésor</i>
<b>ACOFA</b>	Centralna Agencja Organizacji Ukierunkowania w Sektorze Rolnym (FR) — <i>Agence Centrale des Organismes d'Intervention dans le Secteur Agricole</i>
<b>AMA</b>	Agrarmarkt Austria
<b>AMS</b>	Urząd Zatrudnienia (AU) — <i>Arbeitsmarktservice</i>
<b>ATS</b>	Szyling austriacki — <i>Österreichische Schilling</i>
<b>BCC</b>	Komitet ds. Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego — <i>Budgetary Control Committee of the European Parliament</i>
<b>BHG</b>	Austriacka Ustawa Budżetowa — <i>Bundeshaushaltsgesetz</i>
<b>BHV</b>	Austriacka ordynacja budżetu federalnego — <i>Bundeshaushaltsverordnung</i>
<b>C&amp;AG</b>	Rewident księgowy i generalny kontroler (UK) — <i>Comptroller and Auditor General</i>
<b>CAP</b>	Wspólna polityka rolna — <i>Common Agricultural Policy</i>
<b>CEC</b>	Rada Wspólnot Europejskich lub Kraje Europy Centralnej — <i>Council of the European Communities OR Central European Countries</i>
<b>CICC</b>	Komisja Koordynacyjna Instrumentów Kontrolnych Wspólnoty (FR) — <i>Commission de Co-ordination des Controlés Communautaires</i>
<b>CNASEA</b>	Krajowe Centrum ds. Planowania Struktur Gospodarstw Rolnych (FR) — <i>Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles</i>
<b>COCOLAF</b>	Komitet Doradczy ds. Koordynowania Zapobiegania Oszustwom UCLAF — <i>UCLAF's Advisory Committee for the Co-ordination of Fraud Prevention</i>
<b>COREPER</b>	Komitet Stałych Przedstawicieli Unii Europejskiej — <i>Committee of Permanent Representatives of the European Union</i>
<b>CSF</b>	Ramy strukturalne Wspólnoty — <i>Community Structural Framework</i>
<b>DAFSE</b>	Europejski Departament Spraw Związanych z Funduszem Socjalnym — <i>European Social Fund Affairs Department</i>

<b>DAS</b>	Deklaracja Ubezpieczenia (FR) — <i>Déclaration d'Assurance</i> (patrz SOA)
<b>DATAR</b>	Delegatura ds. Planowania i Dzia•ania Regionalnego (FR) — <i>Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale</i>
<b>DB</b>	Projekt bud•etu — <i>Draft</i>
<b>DFID</b>	Departament Rozwoju Mi•dzynarodowego (UK) — <i>Department for International Development</i>
<b>DG V</b>	Dyrekcja Generalna V (Zatrudnienie, Relacje przemys•owe & Sprawy spo•eczne) Komisji Europejskiej — <i>Directorate-General V (Employment, Industrial Relations &amp; Social Affairs) of the European Commission</i>
<b>DG VI</b>	Dyrekcja Generalna VI (Rolnictwo) Komisji Europejskiej — <i>Directorate-General VI (Agriculture) of the European Commission</i>
<b>DG IX</b>	Dyrekcja Generalna IX (Personel i administracja) Komisji Europejskiej — <i>Directorate-General IX (Personnel and Administration) of the European Commission</i>
<b>DG XVI</b>	Dyrekcja Generalna XVI (Polityka regionalna) Komisji Europejskiej — <i>Directorate-General XVI (Regional Policies) of the European Commission</i>
<b>DG XIX</b>	Dyrekcja Generalna XIX (Bud•ety) Komisji Europejskiej — <i>Directorate-General XIX (Budgets) the European Commission</i>
<b>DG XX</b>	Dyrekcja Generalna XX (Kontrola Finansowa) Komisji Europejskiej — <i>Directorate-General XX (Financial Control) of the European Commission</i>
<b>DGCCRF</b>	Dyrekcja Generalna ds. Konkurencyjno•ci, Konsumpcji i przeciwdzia•ania Oszustwom (FR) — <i>Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes</i>
<b>DGDDI</b>	Dyrekcja Generalna Ce• i Akcyzy (FR) — <i>Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects</i> — DGDDI)
<b>EAGGF</b>	Europejski Fundusz Gwarancji i Ukierunkowania Rolnictwa — <i>European Agricultural Guidance and Guarantee Fund</i> (skrót francuski FEOGA)
<b>EC</b>	Wspólnota Europejska LUB Komisja Europejska LUB Rada Europy — European Community OR European Commission OR European Council
<b>ECA</b>	Europejski Trybuna• Obrachunkowy — <i>European Court of Auditors</i> (skrót francuski CCE)
<b>ECOFIN</b>	Ekonomiczno-Finansowa Rada Ministrów — <i>Economic &amp; Finance Council of Ministers</i>
<b>ECSC</b>	Europejska Wspólnota W•gla i Stali — <i>European Coal and Steel Community</i>

<b>ECU</b>	Europejska jednostka walutowa — <i>European Currency Unit</i>
<b>EDF</b>	Europejski Fundusz Rozwoju — <i>European Development Fund</i>
<b>EEA</b>	Europejski Obszar Gospodarczy — <i>European Economic Area</i>
<b>EEC</b>	Europejska Wspólnota Gospodarcza — <i>European Economic Community</i>
<b>EES</b>	Europejska Przestrzeń Gospodarcza — <i>European Economic Space</i>
<b>EIB</b>	Europejski Bank Inwestycyjny — <i>European Investment Bank</i>
<b>EMS</b>	Europejski system monetarny — <i>European Monetary System</i> (składa się z dwóch części: <i>ECU</i> i <i>ERM</i> )
<b>EMU</b>	Gospodarcza i monetarna unia Wspólnoty Europejskiej (znana także jako Europejska Unia Monetarna) — <i>Economic and Monetary Union of EC (European Monetary Union)</i>
<b>EP</b>	Parlament Europejski — <i>European Parliament</i>
<b>ERDF</b>	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego — <i>European Regional Development Fund</i>
<b>ERM</b>	Mechanizm kursu przeliczeniowego — <i>Exchange Rate Mechanism</i>
<b>ESA</b>	Europejski standard księgowania — <i>European Standard of Accounting</i>
<b>ESF</b>	Europejski Fundusz Socjalny — <i>European Social Fund</i>
<b>EU</b>	Unia Europejska — <i>European Union</i>
<b>EUROATOM</b>	Europejska Wspólnota Energii Atomowej — <i>European Atomic Energy Community</i>
<b>EUROSAI</b>	Europejska organizacja najwyższych instytucji kontrolnych — <i>European Organisation of Supreme Audit Institutions</i>
<b>EUROSTAT</b>	Urząd Statystyczny Wspólnot Europejskich — <i>Statistical Office of the European Communities</i>
<b>FEOGA</b>	Patrz EAGGF
<b>FF</b>	Frank francuski
<b>FIFG</b>	Instrument finansowy ds. ukierunkowania rybołówstwa — <i>Financial Instrument for Fisheries Guidance</i>
<b>FIM</b>	Marka fińska

<b>FIRS</b>	Fundusz Interwencyjny i Regulujący Rynek Cukru — <i>Fonds d'Intervention et de Régulation du Marché du Sucre</i>
<b>GDP</b>	Produkt krajowy brutto — <i>Gross Domestic Product</i>
<b>GGE</b>	Wydatki ogólne rządu — <i>General Government Expenditure</i>
<b>GNP</b>	Produkt narodowy brutto — <i>Gross National Product</i>
<b>IBAP</b>	Urząd Interwencji w Dziedzinie Produkcji Rolnej (UK) — <i>Intervention Board for Agricultural Produce</i>
<b>ICLAF</b>	Urząd ds. Koordynacji Przeciwdziałania Oszustwom (FR) — <i>Instance de Co-ordination de la Lutte Anti-Fraude</i>
<b>ICN</b>	Instytucja Kontroli Krajowej (FR) — <i>Institutions de Contrôle Nationales</i>
<b>IFADAP</b>	Instytut ds. Finansowania i Pomocy w Rozwoju Rolnictwa i Rybołówstwa (Portugalia) — <i>Agricultural and Fisheries Development Assistance and Financing Institute</i>
<b>IFAP</b>	Międzynarodowa Federacja Producentów Rolnych — <i>International Federation of Agricultural Producers</i>
<b>IGC</b>	Konferencja między-rządowa — <i>Inter-Governmental Conference</i>
<b>IGF</b>	Generalny Inspektorat Finansów (Portugalia)
<b>INGA</b>	Krajowy Instytut Interwencji Rolniczej oraz Gwarancji (Portugalia) — <i>National Agricultural Intervention and Guarantee Institute</i>
<b>INSEE</b>	Krajowy Instytut Statystyki i Badań Gospodarczych (FR) — <i>Institut National de la Statistique et les Etudes Economiques</i>
<b>INTERBEV</b>	Krajowe międzybranżowe stowarzyszenie ds. bydła i mięsa (FR) — <i>Association Nationale Interprofessionnelle du Bétail et des Viandes</i>
<b>INTERLAIT</b>	Krajowe międzybranżowe stowarzyszenie ds. bydła i mięsa (FR) — <i>Association Nationale Interprofessionnelle du Lait</i>
<b>INTOSAI</b>	Międzynarodowa organizacja najwyższych organizacji kontrolnych — <i>International Organisation of Supreme Audit Institutions</i>
<b>ISC</b>	Najwyższa organizacja kontrolna — <i>Institutions Supérieurs de Contrôle</i> (ang.SAI)
<b>IT</b>	Technika informatyczna — <i>Information Technology</i>
<b>MoA</b>	Ministerstwo Rolnictwa — <i>Ministry of Agriculture</i>

<b>MoF</b>	Ministerstwo Finansów — <i>Ministry of Finance</i>
<b>MS</b>	Państwo Członkowskie Unii Europejskiej — <i>Member State of the European Union</i>
<b>NAI</b>	Krajowa instytucja kontrolna — <i>National Audit Institution</i>
<b>NAO</b>	Krajowy urząd kontrolny — <i>National Audit Office</i>
<b>NATO</b>	Pakt Północno-Atlantycki — <i>North Atlantic Treaty Organisation</i>
<b>ONIC</b>	Krajowy Międzybranżowy Urząd ds. Zboża (FR) — <i>Office National Interprofessionnel des Céréales</i>
<b>ONILAIT</b>	Krajowy Międzybranżowy Urząd ds. Mleka i produktów Mleczarskich (FR) — <i>Office National Interprofessionnel du Lait et des Produits Laitiers</i>
<b>OR</b>	Źródki własne — <i>Own resources</i>
<b>ÖSTAT</b>	Główny Urząd Statystyczny (Austria) — <i>Österreichisches Statistisches Zentralamt</i>
<b>PAC</b>	Komitet ds. rachunków publicznych (Różne kraje) — <i>Public Accounts Committee</i>
<b>PDB</b>	Wstępny projekt budżetu — <i>Preliminary Draft Budget</i>
<b>PMU</b>	Jednostka zarządzania projektem — <i>Project Management Unit</i>
<b>PR</b>	Stałe Przedstawicielstwo w Brukseli — <i>Permanent Representation in Brussels</i>
<b>PRG</b>	Grupa Osobistych Przedstawicieli Ministrów Finansów w Komisji w sprawie SEM 2 000 — <i>Commission's Group of Personal Representatives of Finance Ministers on SEM 2 000</i>
<b>PSA</b>	Parlamentarni kontrolerzy państwowi (Finlandia) — <i>Parliamentary State Auditors</i>
<b>RR</b>	Kontrolerzy parlamentarni (Szwecja) — <i>Riksdagensrevisorer</i>
<b>RRV</b>	Krajowy Urząd Kontroli (Szwecja) — <i>Riksdagensrevisionsverket</i>
<b>SAI</b>	Najwyższa instytucja kontrolna — <i>Supreme Audit Institution</i>
<b>SCA</b>	Specjalny komitet ds. rolnictwa — <i>Special Committee for Agriculture</i>
<b>SEK</b>	Korona szwedzka
<b>SEM 2 000</b>	Program Trafnego i Skutecznego Zarządzania SEM 2 000 — <i>Sound and Efficient Management SEM 2 000</i>

<b>SF</b>	Fundusz Strukturalny — <i>Structural Fund</i>
<b>SGAR</b>	Sekretarz Generalny ds. Regionalnych — <i>Secrétaire Général pour les Affaires Régionales</i>
<b>SGCI</b>	Sekretariat Międzynarodowego Komitetu ds. Europejskich Problemów Gospodarczych — <i>Secrétaire du Comité Interministériel pour les Questions Economiques Européennes</i>
<b>SIGMA</b>	Pomoc na rzecz poprawy rz•dzenia i zarz•dzania w krajach Europy Centralnej i wschodniej — <i>Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries</i>
<b>SME</b>	Ma•e i •rednie przedsi•biorstwa — <i>Small and Medium-sized Enterprises</i>
<b>SOA</b>	Deklaracja Ubezpieczenia — <i>Statement of Assurance</i> (patrz DAS)
<b>SPD</b>	Ujednolicony dokument programowy — <i>Single Programming Document</i>
<b>TEN</b>	Sie• trans europejska — <i>Trans European Network</i>
<b>UCLAF</b>	Jednostka Komisji Europejskiej ds. Koordynacji Przeciwdzia•ania Defraudacjom — <i>European Commission's Unit for the Co-ordination of Fraud Prevention</i>
<b>VAT</b>	Podatek od warto•ci dodanej — <i>Value Added Tax</i>
<b>Z/A/E</b>	W•adze celne Austrii — <i>Zollamt Erstattungen</i>



## **ZAŁĄCZNIK 6. CZŁONKOWIE GRUPY REFERENCYJNEJ**

### **AUSTRIA**

p. Edith PETERS, starszy ekonomista  
Ministerstwo Finansów

p. Hans-Peter TUSCHLA, kontroler  
Rechnungshof AUSTRIA Departament ds. Europejskich

### **REPUBLIKA CZESKA**

p. Bohdan HEJDUK, dyrektor  
Najwyższa instytucja kontrolna, departament dochodów państwa

p. Drahomira VASKOVÁ, Naczelnik Wydziału Budżetu Państwa  
Departament Analiz i Polityki Finansowej

### **DANIA**

p. Hans ANDERSEN, naczelnik wydziału  
Rigsrevisionen

### **FINLANDIA**

p. Eija Leena LINKOLA, radca  
Ministerstwo Finansów, Departamentów Zarządzania Publicznego

p. Samu TUOMINEN, specjalista badawczy, Statensrevisionsverk

### **WĘGRY**

p. Csaba LASZLO, podsekretarz stanu  
Ministerstwo Finansów

p. Laszlo NYIKOS, wiceprezes  
Urząd Kontroli Państwowej

## **POLSKA**

p. Barbara BAKALARSKA, doradca ministra  
Ministerstwo Finansów, Departament Budżetu Państwa

p. Paweł BANAS, doradca ekonomiczny  
Najwyższa Izba Kontroli, Departament Ekonomii i Integracji Europejskiej

p. Agnieszka KITA-KAMIERCZAK, naczelnik wydziału  
Komitet Integracji Europejskiej, Departament Pomocy Zagranicznej, Funduszy i Programów UE

p. Stanisława KUDACH, wicedyrektor  
Ministerstwo Finansów, Departament Budżetu Państwa

Dr Jacek MAZUR, doradca Prezesa  
Najwyższa Izba Kontroli

## **PORTUGALIA**

Vitor CALDEIRA, zastępca Inspektora Generalnego  
Inspecção-Geral de Finanças

p. Helena LOPES, Tribunal de Contas

## **SZWECJA**

p. Ulrika BARKLUND LARSSON, radca ekonomiczny i finansowy  
Stałe Przedstawicielstwo Szwecji przy Unii Europejskiej

(Reprezentant Ministerstwa Finansów)

p. Michael KOCH, pierwszy sekretarz

p. Lage OLOFSSON, asystent kontrolera generalnego  
Riksrevisionsverket

## **WIELKA BRYTANIA**

p. Nick ILLET, naczelnik finansów UE  
Ministerstwo Finansów

p. Cliff KEMBALL, kierownik kontroli  
Krajowe Biuro Kontrolne