

Środa, 3 lipca 2013 r.

95. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie, Komisji, Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu, Komitetowi Nadzoru OLAF-u i OLAF-owi.

P7\_TA(2013)0319

## Zintegrowane ramy kontroli wewnętrznej

**Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 3 lipca 2013 r. w sprawie zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej (2012/2291(INI))**

(2016/C 075/13)

Parlament Europejski,

- uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE),
  - uwzględniając opinię nr 2/2004 Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w sprawie modelu pojedynczej kontroli (single audit) oraz projektu wspólnotowych ram wewnętrznej kontroli dla Komisji <sup>(1)</sup>,
  - uwzględniając komunikat Komisji na temat harmonogramu działań dotyczących zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej (COM(2005)0252),
  - uwzględniając komunikat Komisji w sprawie planu działania na rzecz zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej (COM(2006)0009),
  - uwzględniając pierwsze sprawozdanie półroczne w sprawie harmonogramu wdrażania planu działania Komisji na rzecz zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej opublikowane w dniu 19 lipca 2006 r. (SEC(2006)1009), zgodnie z wnioskiem Parlamentu zawartym w rezolucji w sprawie absolutorium z wykonania budżetu za rok budżetowy 2004 <sup>(2)</sup>,
  - uwzględniając opublikowane w marcu 2007 r. tymczasowe sprawozdanie z postępów w realizacji planu działania Komisji (COM(2007)0086), opisujące postępy i zapowiadające dodatkowe działania,
  - uwzględniając komunikat przedstawiony przez Komisję w lutym 2008 r. (COM(2008)0110) oraz załączony do niego dokument roboczy Komisji (SEC(2008)0259),
  - uwzględniając przedstawiony przez Komisję w lutym 2009 r. komunikat w sprawie sprawozdania z oceny skutków planu działania Komisji na rzecz zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej (COM(2009)0043),
  - uwzględniając art.48 Regulaminu,
  - uwzględniając sprawozdanie Komisji Kontroli Budżetowej (A7-0189/2013),
- A. mając na uwadze, że na mocy z art. 317 Traktatu TFUE, Komisja wykonuje budżet na własną odpowiedzialność, zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami, we współpracy z państwami członkowskimi;
- B. mając na uwadze, że zgodnie z traktatem Komisja ponosi ostateczną odpowiedzialność za wykonanie budżetu Unii, chociaż ogromna odpowiedzialność spoczywa na państwach członkowskich, ponieważ 80 % budżetu Unii jest wydawane przez państwa członkowskie w ramach systemu zarządzania dzielonego;
- C. mając na uwadze, że zasada efektywnej kontroli wewnętrznej została włączona jako jedna z zasad budżetowych do rozporządzenia finansowego w wyniku jego zmiany na mocy rozporządzenia (WE, Euratom) nr 1995/2006, zgodnie z propozycją Komisji zawartą we wymienionym wyżej planie działania;

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 107 z 30.4.2004, s. 1.

<sup>(2)</sup> Dz.U. L 340 z 6.12.2006, s. 3.

Środa, 3 lipca 2013 r.

- D. mając na uwadze, że dla Komisji najbardziej wyrazistym sposobem wykazania, że podjęła rzeczywiste zobowiązanie do przestrzegania zasad przejrzystości i należytego zarządzania finansami jest dołożenie wszelkich starań i jak najmocniejsze wsparcie inicjatyw na rzecz poprawy jakości zarządzania finansami w celu otrzymania pozytywnego poświadczenia wiarygodności (DAS <sup>(1)</sup>) od Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO);
- E. mając na uwadze, że wszystkie instytucje oraz wszystkie państwa członkowskie są zobowiązane do współpracy, aby odbudować zaufanie obywateli europejskich do sektora finansowego Unii;
- F. mając na uwadze strategiczny cel, jakim jest uzyskanie pozytywnego poświadczenia wiarygodności od Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, Komisja przyjęła w styczniu 2006 r. plan działania na rzecz zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej („plan działania”), opierając się na zaleceniach ETO <sup>(2)</sup>, rezolucji Parlamentu w sprawie absolutorium z wykonania budżetu za rok budżetowy 2003 <sup>(3)</sup> oraz konkluzjach ECOFIN z dnia 8 listopada 2005 r.;
- G. mając na uwadze, że plan działania miał na celu uzupełnienie „luk”, jakie istniały wówczas w strukturach kontroli Komisji i określał 16 obszarów działań, jakie należało podjąć do końca 2007 r., uwzględniając jednocześnie, że poprawa zarządzania finansami w Unii powinna być wspierana ścisłym monitorowaniem kontroli w Komisji i w państwach członkowskich;

#### *Realizacja planu działania*

1. zwraca uwagę, że postępy w realizacji planu działania należy mierzyć nie tylko liczbą zrealizowanych działań, lecz także wpływem poszczególnych działań na zmniejszenie liczby błędów występujących w transakcjach;
2. zauważa, że na początku 2009 r. Komisja uznała plan działania za w pełni zrealizowany, mimo że 3 z 16 pierwotnie założonych działań nie można było zrealizować wcale lub nie w sposób określony w planie;
3. zwraca w szczególności uwagę na to, że art. 32 nowego rozporządzenia finansowego ustanawia zasadę skutecznej i wydajnej kontroli wewnętrznej, a zgodnie z art. 33 tego rozporządzenia, przedstawiając nowe lub zmienione wnioski w sprawie wydatkowania środków, Komisja powinna oszacować koszty i korzyści wiążące się z danym systemem kontroli, a także ryzyko błędów;
4. stwierdza również, że w odniesieniu do pojęcia „dopuszczalnego poziomu ryzyka” postanowiono uzupełnić to działanie o definicję pojęcia „rezydualnego ryzyka błędów”;
5. wyraża ubolewanie, że ustawodawstwo na okres 2007-2013 nie zostało uproszczone w oczekiwanym zakresie;
6. wyraża ubolewanie, że Komisja nie spełniła swojego zobowiązania dotyczącego uzyskania w pełni pozytywnego poświadczenia wiarygodności (DAS) i zwraca w szczególności uwagę na to, że w sprawozdaniu z poświadczenia wiarygodności z 2011 r. Trybunał uznał, że w płatnościach ogółem wystąpił istotny poziom błędów, a zbadane systemy nadzoru i kontroli były w ujęciu ogólnym częściowo skuteczne;
7. stwierdza, że łączna liczba błędów przy wykonanych operacjach wzrosła w roku 2010 z 3,3 % do 3,7 %, natomiast w roku 2011 wzrosła do 3,9 %; wyraża ubolewanie, że doszło do odwrócenia pierwotnego, pozytywnego trendu, który stwierdzono w minionych latach, i obawia się, że trend do wzrostu liczby błędów utrzyma się w kolejnych latach;
8. zauważa, że Komisja wciąż stara się osiągnąć cel, jakim jest uzyskanie pozytywnego poświadczenia wiarygodności (DAS), natomiast Parlament w swej rezolucji w sprawie absolutorium z wykonania budżetu za rok budżetowy 2011 wyraził głębokie ubolewanie, że w płatnościach nadal występuje istotny poziom błędów;
9. wzywa Komisję do podjęcia koniecznych działań w celu przywrócenia stałej tendencji do spadku odsetka błędów;

<sup>(1)</sup> Skrót od francuskiego terminu „Déclaration d'assurance”.

<sup>(2)</sup> Opinia nr 2/2004 (Opinia w sprawie modelu pojedynczej kontroli).

<sup>(3)</sup> Dz.U. L 196 z 27.7.2005, s. 4.

Środa, 3 lipca 2013 r.

*W czym tkwi problem?*

10. podziela zdanie Trybunału Obrachunkowego i Komisji<sup>(1)</sup>, według którego system jednolitej kontroli nie działa, a systemy kontroli wprowadzone przez państwa członkowskie nie wykorzystują obecnie w pełni swojego potencjału;
11. przypomina w związku z tym, że w 2011 r. w polityce regionalnej w przypadku ponad 60 % błędów zidentyfikowanych przez Trybunał Obrachunkowy władze państw członkowskich miały wystarczające informacje, by zidentyfikować i poprawić niektóre błędy, zanim zwróciły się do Komisji o zwrot kosztów;
12. podziela zdanie Trybunału Obrachunkowego, który uważa, że kontrole pierwszego szczebla, a w szczególności system zarządzania i kontroli w państwach członkowskich, są niewystarczające, co bardzo utrudnia zmniejszenie poziomu błędów;
13. stwierdza, że złożone i nieprzejrzyste zasady utrudniają realizację programów, a następnie ich kontrolę; obawia się, że może to prowadzić do powstania licznych błędów, a także dawać sposobność do popełniania oszustw; dlatego jest zaniepokojony faktem, że rosnąca złożoność przepisów na szczeblu krajowym i regionalnym (tzw. „połączanie”) powoduje problemy związane z prawnym wykonaniem budżetu Unii oraz niepotrzebnie zwiększa poziom błędów;
14. zauważa, że Komisja nie może w pełni polegać na wynikach uzyskanych przez organy kontrolne poszczególnych państw członkowskich;
15. zauważa, że istnieje zasadnicza sprzeczność pomiędzy Trybunałem Obrachunkowym, który w kontrolach poświadczeń wiarygodności stosuje podejście roczne, a Komisją, która przy realizacji budżetu stosuje podejście wieloletnie;

*Co należy zrobić?*

16. wzywa Komisję do rygorystycznego stosowania art. 32 ust. 5 nowego rozporządzenia finansowego, jeżeli poziom błędów będzie się nadal utrzymywał na wysokim poziomie, oraz do zidentyfikowania wad systemów kontroli, przeanalizowania kosztów i korzyści wynikających z zastosowania ewentualnych środków naprawczych oraz do podjęcia lub zaproponowania odpowiednich działań, aby uprościć i ulepszyć systemy kontroli oraz ponownie opracować programy lub systemy realizacji;
17. wzywa państwa członkowskie do wzmocnienia systemów nadzoru i kontroli, a zwłaszcza do zapewnienia wiarygodności wskaźników i statystyk;
18. zauważa z niepokojem, że w 2010 i 2011 r. Trybunał Obrachunkowy ustalił, że w przypadku polityki regionalnej Komisja nie może w pełni polegać na pracach krajowych organów kontroli, w związku z czym wzywa państwa członkowskie do poprawy tej sytuacji;
19. wzywa państwa członkowskie do przyjęcia pełnej odpowiedzialności za swoje rachunki i do przedkładania Komisji wiarygodnych danych w formie krajowych poświadczeń dotyczących zarządzania, podpisanych na odpowiednim szczeblu politycznym;
20. wzywa Komisję, aby motywowała państwa członkowskie do współpracy, tak aby środki finansowe podatników były wykorzystywane zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami poprzez odpowiedni system preferencji lub surowe sankcje lub wstrzymanie napływu środków finansowych, zwłaszcza po to, aby odbudować zaufanie obywateli UE do jej instytucji;
21. wzywa Komisję do ujednolicenia wszystkich procedur kontrolnych w ramach swoich służb;
22. zauważa z niepokojem, że wykryte przez Trybunał Obrachunkowy słabe strony działań organów krajowych mogą mieć też związek z „pewnymi uchybieniami i konfliktem interesów, które wynikają z natury samego systemu zarządzania dzielonego”<sup>(2)</sup>, ponieważ aby uzyskać od Komisji status jednolitej kontroli, krajowe organy kontroli muszą działać skutecznie, a odsetek błędów nie powinien przekraczać 2 %, co może stanowić zachętę do fałszowania liczby zgłaszanych nieprawidłowości;

<sup>(1)</sup> Uwagi przedstawione przez Kersti KALJULAID i Manfreda KRAFFA podczas posiedzenia w sprawie zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej zorganizowanego w dniu 22 kwietnia 2013 r. przez Komisję Kontroli Budżetowej.

<sup>(2)</sup> Uwagi przedstawione przez Kersti KALJULAID podczas posiedzenia w sprawie zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej zorganizowanego przez Komisję Kontroli Budżetowej w dniu 22 kwietnia 2013 r.

Środa, 3 lipca 2013 r.

23. w związku z tym wzywa Komisję do zaostrzenia wymogów, jakie muszą spełnić krajowe organy kontroli i organy zarządzania, aby uzyskać stosowne poświadczenie, a także do wdrożenia właściwych środków zachęcających i skutecznego systemu kar;
24. w związku z tym zwraca się, zgodnie z art. 287 ust. 3 TFUE o nasilenie współpracy między krajowymi organami kontroli a Europejskim Trybunałem Obrachunkowym w zakresie kontroli nad zarządzaniem dzielonym;
25. wzywa odpowiedzialne instytucje UE, aby oceniły, czy dwuprocentowy próg błędów jest adekwatnie ustawioną i osiągalną granicą we wszystkich obszarach polityki UE;
26. w tym kontekście wyraża wątpliwości co do użyteczności poświadczeń wiarygodności, ponieważ ze względu na złożoność wykonania budżetu w zakresie zarządzania dzielonego wspólna odpowiedzialność za zgodność z prawem i regularność zarządzania budżetem spoczywa na Komisji i państwach członkowskich, a także na Komisji i regionalnych organach administracji, chociaż odpowiedzialność polityczną ponosi wyłącznie Komisja;
27. dlatego też uważa, że przy okazji przyszłego przeglądu Traktatu o Unii Europejskiej należy ponownie zastanowić się nad pojęciem poświadczenia wiarygodności;

*Działania następcze w związku z udzieleniem Komisji absolutorium z wykonania budżetu za rok budżetowy 2011*

28. po raz kolejny wzywa państwa członkowskie do wydania na odpowiednim szczeblu politycznym krajowych poświadczeń dotyczących zarządzania, a także zwraca się do Komisji z prośbą o opracowanie jednolitego szablonu takich poświadczeń;
29. uważa, że obowiązek posiadania krajowego poświadczenia dotyczącego zarządzania powinien być włączony w zakres porozumienia międzyinstytucjonalnego towarzyszącego decyzji w sprawie wieloletnich ram finansowych;
30. zwraca uwagę, że „ciągły brak wiarygodnego systemu krajowych poświadczeń negatywnie wpływa na zaufanie obywateli do polityki makroekonomicznej UE, unijnych funduszy oraz jednostek zarządzających tymi funduszami”<sup>(1)</sup>;
31. przypomina, że trzy pierwsze działania priorytetowe, do których Parlament zobowiązał Komisję, udzielając jej absolutorium z wykonania budżetu za rok 2011, mają za zadanie utworzyć drogę do dalszego postępu w zakresie ubiegania się o poświadczenie wiarygodności;
32. w szczególności przypomina, że Komisja powinna przyjmować co roku, a po raz pierwszy we wrześniu 2013 r., komunikat dla Parlamentu Europejskiego, Rady i Trybunału Obrachunkowego z myślą o upublicznieniu wszystkich kwot (w wartościach nominalnych) odzyskanych w poprzednim roku w drodze korekt finansowych oraz zwrotów w przypadku wszystkich trybów zarządzania na szczeblu Unii i z podziałem na państwa członkowskie<sup>(2)</sup>;
33. nalega, aby powyższy komunikat był przedstawiany w odpowiednim terminie, tak by Europejski Trybunał Obrachunkowy miał czas na jego przeanalizowanie przed opublikowaniem swojego sprawozdania rocznego;
34. po raz kolejny zachęca Komisję do dalszego ujawniania dokładniejszych i bardziej wiarygodnych danych dotyczących zwrotów i korekt finansowych oraz do przedstawiania zestawień informacji na temat roku, w którym dokonano danej płatności, roku, w którym wykryto związany z nią błąd, oraz roku, w którym odpowiednia korekta finansowa jest przedstawiana w informacji dodatkowej do sprawozdania finansowego<sup>(3)</sup>;
35. zwraca uwagę, że wszystkie działania mające na celu zmniejszenie odsetka błędów powinny być podejmowane w oparciu o nową kulturę wyników; służby Komisji powinny określić w planie zarządzania szereg celów i wskaźników zgodnych z wymogami Trybunału Obrachunkowego pod względem odpowiedniości, porównywalności i wiarygodności; w sprawozdaniach rocznych z działalności służby powinny mierzyć wykonane zadania, przedstawiając podsumowanie wyników osiągniętych w ramach głównych obszarów polityki realizowanej przez Komisję; tę ocenę wykonania zadań na szczeblu departamentów powinna uzupełniać ogólna ocena wyników Komisji zawarta w sprawozdaniu z oceny przewidzianym w art. 318 TFUE<sup>(4)</sup>;

<sup>(1)</sup> Uwaga Julesa MUISA zgłoszona na tym samym posiedzeniu.

<sup>(2)</sup> Rezolucja towarzysząca decyzji o udzieleniu Komisji absolutorium z wykonania budżetu na rok 2011, ust. 1 lit. a).(Dz.U. L 308 z 16.11.2013, s. 27.)

<sup>(3)</sup> Rezolucja towarzysząca decyzji o udzieleniu Komisji absolutorium z wykonania budżetu na rok 2011, ust. 61.

<sup>(4)</sup> Rezolucja towarzysząca decyzji o udzieleniu Komisji absolutorium z wykonania budżetu na rok 2011, ust. 1 lit. ab), ae) i af).

Środa, 3 lipca 2013 r.

36. przypomina, że Komisja powinna tak zmodyfikować strukturę wyżej wymienionego sprawozdania z oceny, aby odróżnić politykę wewnętrzną od zewnętrznej i skoncentrować się, w części związanej z polityką wewnętrzną, na strategii „Europa 2020”, która stanowi gospodarczą i społeczną politykę Unii; Komisja powinna kłaść nacisk na postęp w realizacji kluczowych inicjatyw;

37. podkreśla ponadto, że wskaźniki wydajności powinny być w pełni zawarte we wszystkich wnioskach dotyczących nowych programów i strategii politycznych;

38. domaga się, aby wytyczne Parlamentu dla Komisji zawarte w ust. 1 rezolucji towarzyszącej decyzji o udzieleniu Komisji absolutorium z wykonania budżetu na rok 2011 i dotyczące sporządzenia projektu sprawozdania z oceny zgodnie z art. 318 TFUE zostały włączone do porozumienia międzyinstytucjonalnego towarzyszącego decyzji w sprawie wieloletnich ram finansowych;

#### *Budżet oparty na wynikach*

39. podziela zdanie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, który uważa, że wszelkie próby pomiaru wyników nie mają sensu, jeżeli budżet nie opiera się na wskaźnikach wydajności<sup>(1)</sup> i wzywa do ustanowienia modelu budżetu publicznego opartego na wynikach, w którym każda pozycja budżetowa zawierałaby cele i wyniki mierzone przy pomocy wskaźników wydajności;

40. zwraca się do Komisji z prośbą o utworzenie grupy roboczej złożonej z przedstawicieli Komisji, Parlamentu, Rady i Trybunału Obrachunkowego, której zadaniem byłoby opracowanie środków potrzebnych, aby wprowadzić taki budżet oparty na wynikach, sporządzenie planu działań i harmonogramu w tym zakresie;

#### *Uproszczenie*

41. wzywa strony zaangażowane w proces podejmowania decyzji dotyczących ustawodawstwa i programów po 2013 r., aby uwzględniły absolutną konieczność uproszczenia, ograniczając liczbę programów oraz opracowując proporcjonalne i opłacalne kontrole, uproszczone reguły kwalifikowalności i uproszczone metody określania kosztów;

o

o o

42. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie, Komisji, Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu oraz rządowi i parlamentom państw członkowskich.

---

<sup>(1)</sup> Uwaga Kersti KALJULAID podczas posiedzenia w sprawie zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej zorganizowanego przez Komisję Kontroli Budżetowej 22 kwietnia 2013 r.