

Forum współpracy NOK Unii i ETO

Struktura i działalność Komitetu Kontaktowego

Pierwsze spotkanie szefów najwyższych organów kontroli państw Unii Europejskiej (wówczas: Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej) odbyło się na początku lat 60. i od tego czasu współpracują oni w ramach Komitetu Kontaktowego (KK). W 1977 r. utworzono Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO)¹, który rok później został członkiem Komitetu. W artykule opisano zasady funkcjonowania KK i jego działalność w ostatnich kilkunastu latach.

EWA MIĘKINA

Komitet Kontaktowy to apolityczne, niezależne i autonomiczne forum zrzeszające szefów najwyższych organów kontroli (NOK) 28 państw członkowskich Unii Europejskiej oraz Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Zadaniem Komitetu jest wzmacnianie współpracy między jego członkami w celu poprawy kontroli zewnętrznej i rozliczalności w kwestiach związanych z Unią Europejską – jest to o tyle istotne, że to państwa członkowskie UE wdrażają ok. 80% budżetu UE w ramach zarządzania dzielonego z Komisją Europejską. Oprócz wymiany

informacji i doświadczeń na temat kontroli środków unijnych, Komitet inicjuje również i koordynuje wspólne działania NOK, np. kontrole koordynowane lub wspólne stanowiska związane z inicjatywami w Unii Europejskiej dotyczącymi zarządzania gospodarczego i finansowego. Wszelkie działania odbywają się z poszanowaniem niezależności i mandatu poszczególnych NOK.

Misją Komitetu² jest:

- wspieranie dialogu i współpracy w dziedzinie kontroli i związanych z nią działań,
- uzgadnianie i propagowanie wspólnego stanowiska we wszelkich nowych kwestiach dotyczących kontroli i rozliczalności,

¹ Krajowe organy kontroli i ETO mają różne kompetencje w zakresie kontroli zewnętrznej, jednak łączy je wspólne dążenie do tego, aby razem działać na rzecz usprawnienia kontroli środków unijnych.

² Źródło: <<https://www.eca.europa.eu/sites/cc/pl/Pages/Mission.aspx>>.

- zapewnianie wsparcia dla NOK z państw członkowskich oraz najwyższych organów kontroli z państw objętych polityką rozszerzenia UE.

Struktura organizacyjna

Przewodniczącym Komitetu Kontaktowego jest szef najwyższego organu kontroli, który reprezentuje Komitet od daty jego ostatniego zebrania do czasu zakończenia kolejnego posiedzenia, za którego przygotowanie i prowadzenie odpowiada. Do końca czerwca 2019 r. przewodniczącym Komitetu był prezes Najwyższej Izby Kontroli. Aby zapewnić spójność działalności Komitetu w perspektywie długofalowej, przewodniczącym Komitetu jest w stałym kontakcie z poprzednim i przyszłym przewodniczącym – tworzą oni tzw. Troikę.

Szefów NOK Unii Europejskiej wspierają stali przedstawiciele, tzw. łącznicy, którzy ściśle ze sobą współpracują w okresach między kolejnymi zebraniem Komitetu i koordynują jego działania (m.in. określają i wstępnie wybierają działania, o których przeprowadzeniu może zdecydować Komitet). Zwykle spotykają się dwa razy do roku: na wiosnę w celu uzgodnienia tematów, jakie mają być przedmiotem dyskusji na zebraniu Komitetu (co do zasady, są to tematy o istotnym i aktualnym znaczeniu dla NOK UE, ściśle powiązane ze sprawami unijnymi) oraz na zakończenie zebrania, aby uzgodnić zasady realizacji decyzji podjętych przez szefów NOK UE.

Łącznicy spotykają się również w ramach tzw. Troiki+, czyli grupy łączników z NOK wchodzących w skład Troiki, łącznika, który przewodniczy ich wiosennemu zebraniu, a także łączników reprezentujących członków Komitetu, którzy biorą aktywny udział w organizacji zebrania Komitetu.

Działania Komitetu Kontaktowego wspierają grupy robocze, grupy zadaniowe oraz sieci współpracy: są to organy robocze, które zajmują się ogólnymi lub szczegółowymi zagadnieniami dotyczącymi kontroli środków unijnych lub innymi kwestiami będącymi przedmiotem zainteresowania szefów NOK.

Wymiana doświadczeń i informacji może przybierać różne formy, takie jak na przykład: kontrole koordynowane, seminaria, warsztaty, ankiety, współpraca z instytucjami UE. Z podejmowanych działań organy robocze sporządzają sprawozdania, które przedkładane są następnie Komitetowi Kontaktowemu.

Komitet Kontaktowy posiada stronę internetową³, na której zamieszczane są informacje dotyczące zebrań, oświadczenia i uchwały, sprawozdania jego organów roboczych, itp.

Zebrania Komitetu Kontaktowego

Zebrania Komitetu odbywają się zwykle raz do roku, choć – w razie pilnej potrzeby zajęcia stanowiska – Komitet może się dodatkowo spotkać lub podjąć decyzję korzystając z procedury pisemnej. Głównym punktem każdego zebrania

³ <<http://www.contactcommittee.eu>>, prowadzona przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

jest seminarium, podczas którego szefowie NOK UE dyskutują o istotnych i aktualnych tematach związanych z kontrolą środków unijnych, wzajemną współpracą, zmianami w ustawodawstwie unijnym, które mogą mieć wpływ na działalność najwyższych organów kontroli itp. Ponadto przedstawiane są między innymi sprawozdania z działań i wyniki ankiet organów roboczych Komitetu, propozycje działań na kolejne lata, rezultaty warsztatów/seminariów, a także doświadczenia NOK w prowadzeniu kontroli z zakresu wykorzystania środków unijnych⁴.

W zebraniach uczestniczą również – w charakterze obserwatorów – szefowie NOK krajów kandydujących do UE⁵, przedstawiciele SIGMA⁶, a także zaproszeni, w zależności od tematyki danego posiedzenia, goście, np. z Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Banku Inwestycyjnego, rządów państw członkowskich, itd. Nie rzadziej niż raz na trzy lata przewodniczącym i gospodarzem zebrania Komitetu jest Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Ostatnie zebranie Komitetu odbyło się w czerwcu 2019 r. w Warszawie, w szczególności dla Najwyższej Izby Kontroli roku, w którym Izba obchodzi 100-lecie

swojego powstania. W ramach seminarium pt. „Cyfrowa Europa – wyzwania i możliwości dla NOK UE” zostały omówione między innymi: prowadzenie przez NOK UE kontroli wykonania zadań dotyczących programów unijnych i krajowych w obszarze e-administracji i cyberbezpieczeństwa, a także wyzwania w zakresie kompetencji NOK UE dotyczących kontroli w obszarze cyfryzacji i wykorzystania zasobów cyfrowych w kontrolach.

W ciągu ostatnich kilkunastu lat szefowie NOK UE rozpatrzyli m.in. takie tematy, jak⁷:

2018: Dubrownik, Chorwacja

- Relacje NOK UE z obywatelami, w tym wyzwania, przed jakimi stoją najwyższe organy kontroli w dzisiejszym, szybko zmieniającym się środowisku UE;
- Innowacyjne sposoby zaangażowania obywateli w celu wzmocnienia wyników, znaczenia i całego procesu kontrolnego NOK.

2017: Luksemburg (ETO)

- Rola NOK UE i ich możliwy wkład w odbudowę zaufania publicznego;
- Doskonalenie komunikacji NOK z obywatelami ukierunkowane na budowanie zaufania publicznego do krajowych

⁴ Przykładowo, na zebraniu Komitetu w 2011 r. NIK przedstawiła założenia i wyniki kontroli przygotowania polskiej administracji do przewodniczenia Radzie Unii Europejskiej, w 2014 r. – wyniki kontroli przygotowania systemu wdrażania polityki strukturalnej na lata 2014–2020, a w 2018 r. – z zakresu zarządzania wykorzystaniem środków UE na lata 2014–2020 w ramach polityki spójności.

⁵ Przez kraje te rozumie się kraje, których aplikację o członkostwo w UE przyjęła formalnie do rozpatrzenia Komisja Europejska. Są to: Albania, Czarnogóra, Macedonia Północna, Serbia i Turcja.

⁶ Wspólna inicjatywa UE i Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. OECD) mająca na celu wspieranie poprawy zarządzania w sektorze publicznym.

⁷ Więcej na temat zebrań Komitetu Kontaktowego zob. E. Miękina: *Zebranie Komitetu Kontaktowego – NOK otwierają się na potrzeby obywateli*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2018 i poprzednie.

i ponadnarodowych instytucji administracji rządowej, w tym nowe formy prezentacji wyników kontroli.

2016: Bratysława, Słowacja

- Polityka energetyczna i klimatyczna UE;
- Wpływ w pełni zintegrowanego europejskiego rynku energii na planowanie przyszłych kontroli;
- Kontrole wdrażania polityki energetycznej przez NOK UE.

2015: Ryga, Łotwa

- Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych – inicjatywa Komisji Europejskiej i Europejskiego Banku Inwestycyjnego podjęta w celu zapewnienia wsparcia na pokrycie ryzyka dla długoterminowych inwestycji i większego dostępu do finansowania ryzyka dla małych i średnich przedsiębiorstw i spółek o średniej kapitalizacji;
- Zapobieganie i zwalczanie nieprawidłowości i nadużyć finansowych oraz współpraca NOK z organami ścigania;
- Wieloletnie ramy finansowe 2014–2020 w kontekście przeglądu horyzontalnego przeprowadzonego przez ETO dotyczącego

zagrożeń dla finansowego zarządzania budżetem UE⁸;

- Rozliczalność i mechanizmy kontroli publicznej nadzoru bankowego w kontekście unii bankowej i jednolitego mechanizmu nadzorczego⁹.

2014: Luksemburg (ETO)

- Wzmocnienie współpracy między najwyższymi organami kontroli a ETO w kontekście rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie przyszłej roli ETO¹⁰ oraz przeglądu horyzontalnego przeprowadzonego przez Trybunał w zakresie mechanizmów rozliczalności i kontroli publicznej UE;
- Rola NOK w monitorowaniu wdrażania strategii Europa 2020¹¹;
- Działania NOK w obszarze unii bankowej;
- Sprawozdanie Komisji Europejskiej o zwalczaniu korupcji w UE, zawierające analizę sytuacji w każdym z 28 państw UE.

2013: Wilno, Litwa

- Rola NOK w ulepszaniu rozliczalności krajów Unii Europejskiej w kontekście perspektywy finansowej na lata 2014–2020 oraz nowego rozporządzenia finansowego

⁸ Przeglądy horyzontalne to rodzaj publikacji ETO poświęcony ogólnym zagadnieniom opartym na wynikach pracy Trybunału oraz zgromadzonej wiedzy i doświadczeniu. Ich zadaniem jest stworzenie podstawy do konsultacji i dialogu z partnerami instytucjonalnymi Trybunału. Umożliwiają Trybunałowi formułowanie uwag na temat kwestii, które normalnie nie mogłyby być objęte jego kontrolą.

⁹ W 2012 r. Komisja Europejska zaproponowała utworzenie unii bankowej w celu wzmocnienia regulacji sektora bankowego. Jednym z jej elementów jest system nadzoru nad bankami, sprawowany od listopada 2014 r. przez Europejski Bank Centralny razem z krajowymi organami nadzoru państw członkowskich strefy euro, w ramach tzw. jednolitego mechanizmu nadzorczego.

¹⁰ Rezolucja PE z 4.2.2014 w sprawie przyszłej roli Trybunału Obrachunkowego: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P7-TA-2014-0060+0+DOC+PDF+V0//PL>>.

¹¹ Zainicjowana w 2010 r. przez Komisję Europejską w odpowiedzi na kryzys gospodarczy i finansowy strategia ma na celu podniesienie konkurencyjności UE. Jej pięć celów dotyczy zatrudnienia, badań i rozwoju, klimatu i energii, edukacji oraz walki z wykluczeniem społecznym. W latach 2014–2015 Komisja przeprowadziła jej śródkresowy przegląd i postanowiła o kontynuacji.

zobowiązującego państwa członkowskie do przedkładania oświadczeń dotyczących zarządzania środkami unijnymi (tzw. deklaracji zarządczych) wraz z opinią niezależnego audytora;

- Modyfikacja funkcjonowania Komitetu Kontaktowego w celu umożliwienia mu szybszego reagowania na ewentualne zmiany z zarządzaniu gospodarczym UE.

2013: Luksemburg (ETO)

– zebranie nadzwyczajne

- Znaczenie odpowiednich mechanizmów kontroli i rozliczalności w kontekście unii gospodarczej i walutowej oraz zarządzania gospodarczego UE.

2012: Estoril, Portugalia

- Wyzwania dla NOK w związku z nowym okresem finansowania w UE na lata 2014–2020;

- Europejskie standardy rachunkowości sektora publicznego – plany ich wprowadzenia i konsekwencje dla NOK;

- Uprawnienia NOK do kontroli i dostępu do organów nadzoru finansowego nad sektorem bankowym;

- Współpraca NOK i krajowych urzędów statystycznych.

2011: Luksemburg (ETO)

- Wpływ na działalność NOK europejskiego semestru¹² i innych nowych aspektów

zarządzania gospodarczego UE utworzonych w odpowiedzi na kryzys finansowy i gospodarczy z 2008 r.;

- Projekt rozporządzenia finansowego w sprawie budżetu ogólnego Unii Europejskiej;

- Europejski Mechanizm Stabilności¹³.

2010: Luksemburg (ETO)

– przewodniczący: NOK Francji

- Rola parlamentów krajowych po Traktacie lizbońskim oraz współpraca z NOK;

- Projekt zmian w unijnym rozporządzeniu finansowym przewidujących m.in. rozszerzenie obowiązków państw członkowskich w zakresie kontroli i audytu wykonania budżetu UE.

2009: Budapeszt, Węgry

- Rola organów kontroli we wspomaganiu prac rządów przeciwdziałających kryzysowi finansowemu;

- Zagrożenia dla niezależności NOK;

- Wspólne standardy kontroli i porównywalne kryteria kontroli środków Unii Europejskiej.

2008: Luksemburg (ETO)

- Rola NOK w działaniach na rzecz poprawy rozliczalności środków unijnych w kontekście przeglądu budżetu unijnego na lata 2008–2009 i kontrolowania realizacji strategii lizbońskiej¹⁴.

¹² Ang. *European Semester*; kilkumiesięczny okres, podczas którego – począwszy od stycznia 2011 r. – odbywa się coroczny przegląd polityki budżetowej i strukturalnej państw członkowskich UE w celu wykrycia ewentualnych błędów i niespójności.

¹³ Stały mechanizm antykryzysowy służący ochronie stabilności finansowej strefy euro, utworzony w 2012 r. Więcej na ten temat patrz: E. Miękina: *Europejski Mechanizm Stabilności – nowe rozwiązania dla strefy euro*, „Kontrola Państwowa” nr 5/2012.

¹⁴ Przyjęty w 2000 r. długofalowy program społeczno-gospodarczy dla UE ukierunkowany na konkurencyjną, dynamicznie rozwijającą się i opartą na wiedzy gospodarkę, zrównoważony rozwój, nowe miejsca pracy

2007: Helsinki, Finlandia

- Zarządzanie ryzykiem, dopuszczalny poziom ryzyka i zintegrowane ramy kontroli wewnętrznej w zarządzaniu środkami UE;
- Rola NOK w działaniach na rzecz poprawy rozliczalności środków UE;
- Polityka informacyjna i tryb planowania pracy Komitetu Kontaktowego.

2006: Warszawa, Polska

- Rola NOK w działaniach na rzecz poprawy rozliczalności środków unijnych w kontekście uchwał Parlamentu Europejskiego w sprawie absolutorium z wykonania budżetu ogólnego UE oraz dokumentów Komisji Europejskiej na temat zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej proponujących zmiany w systemach kontroli środków UE;
- Kontakty NOK z Komisją Europejską;
- Współpraca NOK i ETO w kontrolach Trybunału w państwach członkowskich;
- Wewnętrzna organizacja Komitetu Kontaktowego.

Działalność organów roboczych

Każdy z obecnie działających w ramach Komitetu organów roboczych zajmuje się konkretnym obszarem dotyczącym zagadnień związanych z Unią Europejską, który szefowie NOK uznali za szczególnie istotny. Grupy robocze i sieci współpracy mają raczej stały charakter, zaś grupy zadaniowe powoływane są do bardziej różnych tematów. Obecnie działają:

- Grupa robocza ds. VAT (przewodniczący rotacyjny: Najwyższa Izba Kontroli – od września 2018 r.¹⁵) to forum wymiany doświadczeń o funkcjonowaniu systemu VAT w Unii Europejskiej. Podzielona jest na dwa zespoły: zespół 1. Zajmuje się kwestiami dotyczącymi mechanizmu odwrotnego obciążenia podatkiem VAT i mechanizmu podzielonej płatności jako narzędzi do zwalczania oszustw związanych z VAT oraz zespół 2. Do spraw monitorowania rozwoju strategii przeciwdziałania oszustwom w VAT na poziomie UE (zespół podejmuje wspólne działania, między innymi w zakresie handlu elektronicznego). W 2018 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła wśród członków grupy ankietę na temat doświadczenia krajów UE w zwalczaniu oszustw w podatku VAT. Jej wyniki zostały przedstawione na plenarnym spotkaniu grupy, które odbyło się we wrześniu 2018 r. w Warszawie.
- Sieć współpracy ds. kontroli polityki fiskalnej (przewodniczący: Urząd Kontroli Państwowej Finlandii) działa od 2008 r. Jej celem jest wymiana informacji na temat metodyki i dobrych praktyk w zakresie kontroli krajowej polityki fiskalnej; zajmuje się również tematami związanymi z wdrażaniem europejskiego zarządzania gospodarczego, w tym jednolitego mechanizmu nadzorczego i paktu fiskalnego¹⁶ oraz powiązanych z tym działań NOK. Co roku sieć organizuje seminaria, podczas

i większą spójność społeczną. Przegląd strategii przeprowadzony w 2005 r. wykazał niewystarczające działania na poziomie unijnym i niezrealizowanie przez państwa członkowskie zakładanych reform.

¹⁵ W poprzednich latach przewodniczącymi były NOK: Włoch, Rumunii, Węgier oraz Europejski Trybunał Obrachunkowy.

¹⁶ Pakt fiskalny to potoczna nazwa Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, podpisanego w 2012 r. przez 25 państw członkowskich UE w celu zwiększenia dyscypliny budżetowej w strefie euro.

których NOK wymieniają się doświadczeniami na temat metodyki kontroli i wyników kontroli. Ostatnie spotkanie sieci współpracy odbyło się w marcu 2019 r., a jego głównymi tematami była transparentność polityki fiskalnej i zrównoważone fiskalne polityki krajowe.

- Sieć współpracy ds. kontroli strategii Europa 2020 (przewodniczący: Trybunał Obrachunkowy Portugalii) powstała w 2008 r. jako forum służące NOK do oceny wdrażania działań wynikających ze strategii lizbońskiej i strategii Europa 2020. Ułatwia wymianę informacji – m.in. w ramach seminariów – na temat dobrych praktyk i doświadczeń NOK związanych z wdrażaniem przez państwa członkowskie krajowych wytycznych strategii. Sieć współpracy pracuje obecnie nad sprawozdaniem na temat działalności kontrolnej NOK dotyczącej strategii Europa 2020.

- Grupa zadaniowa ds. europejskiej unii bankowej (przewodniczący: Federalna Izba Obrachunkowa Niemiec i Powszechna Izba Obrachunkowa Holandii) została powołana w 2014 r. w celu przygotowania kontroli koordynowanej z zakresu nadzoru bankowego oraz zbadania krajowych uprawnień NOK UE do kontrolowania nadzoru bankowego. W 2017 r. zakończyła kolejną kontrolę nadzoru ostrożnościowego nad małymi i średniej wielkości bankami w strefie euro po wprowadzeniu jednolitego mechanizmu nadzorczego. Obecnie prowadzi kontrolę koordynowaną, która ma zbadać przygotowanie europejskich i krajowych organów do restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków.

- Grupa robocza ds. zapobiegania i przeciwdziałania nieprawidłowościom i nadużyciom finansowym działa od 2015 r.

pod przewodnictwem Trybunału Obrachunkowego Włoch. Koncentruje się na obszarach o kluczowym znaczeniu dla zapobiegania i przeciwdziałania nadużyciom finansowym; jej zadaniem jest promowanie jednolitego systemu monitorowania w państwach członkowskich i sformułowanie propozycji usprawnienia regulacji unijnych. Współpracuje z Europejskim Urzędem ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF).

- Sieć ekspertów ds. niezależnej oceny krajowych polityk gospodarczych została utworzona w 2015 r. z inicjatywy Trybunału Obrachunkowego Włoch. Służy wymianie doświadczeń o tym, jak, a także przy zastosowaniu jakich metod, przebiega proces formułowania ocen przez NOK. Najczęściej taka ocena zawarta jest w dorocznym sprawozdaniu NOK z kontroli wykonania budżetu państwa.

- Wspólna grupa robocza ds. działań kontrolnych (*Joint Working Group on Audit Activities – JWGAA*) (przewodniczący: Trybunał Obrachunkowy Rumunii i Urząd Kontroli Państwowej Szwecji) zrzesza wszystkich członków Komitetu i sieć współpracy NOK krajów kandydujących i potencjalnie kandydujących do UE (o której mowa jest w dalszej części artykułu). W obecnym kształcie funkcjonuje od 2002 r. (wcześniej ułatwiała praktyczną współpracę na niewielką skalę). W 2004 r. Komitet Kontaktowy potwierdził, że JWGAA stanowi kluczowy element systemu po rozszerzeniu Unii Europejskiej w maju 2004 r. i jej zadaniem jest promowanie współpracy między Komitetem a wymienioną siecią współpracy, której zapewnia – we współpracy z SIGMA, ETO i innymi instytucjami

– również wsparcie organizacyjne i techniczne. Grupa ułatwia wymianę doświadczeń z zakresu np. kontroli finansowych czy wsparcia IT w procesach kontrolnych.

Grupy nieistniejące o znaczącym dorobku

Trwały dorobek Komitetu stworzyły również grupy, które zakończyły już swoją działalność, takie jak:

1. Grupa robocza ds. funduszy strukturalnych (przewodniczący: Federalna Izba Obrachunkowa Niemiec) została powołana w 2000 r. do zbadania, w jaki sposób państwa członkowskie analizują zarządzanie funduszami strukturalnymi. Działała do 2017 r. i do tego czasu przeprowadziła szereg kontroli koordynowanych¹⁷:

- Metoda zapewnienia odpowiedniej ścieżki kontroli (2002–2004) – sprawdzono, czy państwa członkowskie posiadają właściwe systemy kontroli pomocy udzielanej w ramach funduszy strukturalnych i czy prowadzą niezależne badania co najmniej 5% transakcji. Kontrola – na którą złożyły się kontrole krajowe przeprowadzone w 9 państwach – potwierdziła zasadniczo prawidłową ścieżkę kontrolną i sporządzanie sprawozdań z badania 5% transakcji zgodnie z rozporządzeniem Komisji nr 438/2001,

pomimo wieloznaczności przepisów wspólnotowych dotyczących funduszy strukturalnych¹⁸;

- Procedury identyfikacji nieprawidłowości, sprawozdawczość i działania następcze (2004–2006) – zbadano wypełnianie przez państwa członkowskie obowiązków w zakresie wykrywania nieprawidłowości w wydatkowaniu funduszy strukturalnych, przedkładania Komisji Europejskiej sprawozdań o nieprawidłowościach, a także działania podejmowane w razie stwierdzenia nieprawidłowości¹⁹;

- Wyniki/skuteczność programów funduszy strukturalnych w obszarze zatrudnienia i/lub środowiska (2006–2008) – w kontroli wzięło udział 14 NOK, a jej celem było zbadanie rezultatów wdrażania programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych i ocena ich skuteczności²⁰;

- Koszty kontroli funduszy strukturalnych (2008–2011) – kontrola miała ocenić koszty i korzyści związane z prowadzeniem działań kontrolnych w zakresie systemów zarządzania i kontroli funduszy strukturalnych w państwach członkowskich²¹;

- Upraszczenie zasad wdrażania funduszy strukturalnych (2011–2013) – celem kontroli było określenie wpływu, jaki na państwa członkowskie miało uproszczenie

¹⁷ Więcej na temat zasad prowadzenia tego typu kontroli zob.: B. Błasiak-Nowak, M. Rajczewska: *Udział najwyższych organów kontroli w pracach grupy roboczej Komitetu Kontaktowego ds. funduszy strukturalnych*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2009.

¹⁸ Raport z kontroli: <http://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/1959819/1959819_EN.PDF>.

¹⁹ Raport z kontroli: <http://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/1959834/1959834_EN.PDF>.

²⁰ Raport z kontroli: <http://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/1959901/1959901_EN.PDF>.

²¹ Raport z kontroli: <http://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/8729516/8729516_EN.PDF>. Zobacz też: B. Błasiak-Nowak, M. Rajczewska: *Szacowanie kosztów i korzyści działań kontrolnych*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2011 lub w wersji angielskiej: *Costs and benefits of carrying out controls connected with the Structural Funds*, ECA Journal, March 2012.

przez Komisję Europejską zasad dotyczących wdrażania, wydatkowania i rozliczania projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych w obszarze polityki spójności na lata 2007–2013. Raport z kontroli zawiera informacje na temat tego, jakie działania upraszczające zastosowano w wybranych państwach członkowskich, korzyści i wady z tym związane, wnioski wyciągnięte przez instytucje zarządzające, certyfikujące i audytujące, a także przez beneficjentów²²;

- Analiza (rodzajów) błędów przy udzielaniu zamówień publicznych w programach współfinansowanych z funduszy strukturalnych (2013–2015) – w kontroli wzięło udział 9 NOK, które zbadały, dlaczego beneficjenci nie przestrzegają zasad udzielania zamówień publicznych. Każdy z uczestników kontroli przeprowadził własną kontrolę, w której przeanalizował nieprawidłowości wykryte przez krajowe systemy zarządzania i kontroli. Porównanie wyników w poszczególnych krajach pozwoliło ujawnić różnice i podobieństwa w państwach członkowskich²³;

- Wkład funduszy strukturalnych w strategię Europa 2020 w obszarze edukacji i/lub zatrudnienia (2015–2017) – celem kontroli było dokonanie oceny skuteczności działania administracji publicznej dotyczącego zaprojektowania programów

operacyjnych, wdrażania projektów i osiągnięcia rezultatów wydatkowania funduszy strukturalnych na zwiększenie zatrudnienia. Zbadano też, czy wydawanie środków skutecznie przyczynia się do osiągnięcia celów strategii Europa 2020²⁴.

2. Grupa zadaniowa ds. europejskich standardów rachunkowości sektora publicznego (przewodniczący: Trybunał Obrachunkowy Francji i Federalna Izba Obrachunkowa Niemiec) została utworzona w 2013 r. w celu monitorowania procesu wprowadzania tych standardów przez Komisję Europejską. Brała czynny udział w pracach grup roboczych powołanych przez Komisję Europejską do tej inicjatywy. Grupa została rozwiązana w 2018 r., jednak zainteresowane tym obszarem NOK mogą ze sobą w dalszym ciągu nieformalnie współpracować.

3. Sieć współpracy do spraw krajowych raportów o zarządzaniu środkami UE (przewodniczący: Powszechna Izba Obrachunkowa Holandii) powstała w 2003 r. z inicjatywy NOK Holandii, który publikował coroczny raport o zarządzaniu finansowym UE, w tym o systemach zarządzania, ocenie i kontroli wykorzystania środków unijnych w Holandii oraz w całej UE. W 2004 r. opracowano wskazówki dotyczące struktury raportów o zarządzaniu środkami UE²⁵. W kolejnych

²² Raport z kontroli: <http://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/Final%20report%20WGSF/FinalReportWGSF_EN.pdf>. Zobacz też: B. Błasiak-Nowak, M. Rajczewska: *Upraszczenie zasad wdrażania funduszy strukturalnych*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2013 lub w wersji angielskiej: *Simplification of the regulations in the Structural Funds*, ECA Journal, November 2013.

²³ Więcej na ten temat: <<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/bledy-w-przetargach-unijnych.html>>. (w tym raport z kontroli).

²⁴ Raport z kontroli: <https://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/The%20Working%20Group%20on%20Structural%20Funds%20VII%20final%20report/Final_report_CC-OR.pdf>.

²⁵ *Producing a National SAI report on EU financial management, November 30, 2004*: <http://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/1959841/1959841_EN.PDF>.

latach coraz więcej NOK zaczęło publikować tego typu raporty, początkowo – NOK: Danii, Holandii i Wielkiej Brytanii, a potem – NOK: Austrii, Chorwacji, Cypru, Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Niemiec, Słowacji, Słowenii, Węgier i Włoch²⁶. Grupa zakończyła działalność w 2016 r.

4. Grupa zadaniowa ds. oceny zasad współpracy w ramach Komitetu Kontaktowego (przewodniczący: ETO) działała w latach 2015–2016 i miała za zadanie przeanalizować i ocenić mocne i słabe strony współpracy w ramach Komitetu (zwłaszcza od 2010 r.), wyzwania dotyczące zwiększenia skuteczności współpracy, a także przedstawić propozycje sprostania tym wyzwaniom i określić kolejne kroki. W 2015 r. grupa przeprowadziła ankietę wśród NOK UE, której wyniki pozwoliły sformułować wnioski i zalecenia dotyczące wzmocnienia współpracy w ramach Komitetu.

5. Grupa robocza ds. wspólnych standardów kontroli i porównywalnych kryteriów kontroli opartych na międzynarodowych uznanych standardach kontroli dopasowanych do obszaru UE działała w latach 2006–2010 jako forum wymiany informacji na temat wyników kontroli i doświadczeń z tym związanych. Jej celem było podniesienie wśród NOK UE wiedzy na temat

interpretacji i stosowania międzynarodowych standardów kontroli. Grupa opracowała dokumenty na temat praktyk NOK w dziedzinie kontroli funduszy i polityk UE opartych na standardach INTOSAI²⁷: dokonała w nich przeglądu ogólnych wymogów dotyczących kontroli środków UE, podała przykłady dobrych praktyk oraz przedstawiła informacje dotyczące kontroli zgodności i kontroli wykonania zadań.

6. Grupa robocza ds. zamówień publicznych została utworzona w 2004 r. w celu opracowania i obsługi strony internetowej poświęconej kontroli zamówień publicznych. Grupa sporządziła m.in. listy kontrolne na użytek kontroli finansowej zamówień publicznych i przewodnik po zasadach zamówień publicznych. Po jej zamknięciu w 2008 r. Komitet powołał grupę ds. aktualizacji zagadnień związanych z zamówieniami publicznymi, która zaktualizowała rezultaty i dane będące wynikiem prac poprzedniej grupy, po czym zakończyła działalność dwa lata później²⁸.

7. Grupa ekspertów ds. jakości kontroli działała w latach 2002–2007. Wypełniła swoje zadanie, opracowując wytyczne dotyczące jakości kontroli na potrzeby najwyższych organów kontroli²⁹.

8. Grupa robocza ds. ochrony interesów finansowych Wspólnot zajmowała się,

²⁶ Więcej na ten temat zob.: J. Mazur: *Zebranie Komitetu Kontaktowego – najwyższe organy kontroli EU o polityce energetycznej i klimatycznej*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2016.

²⁷ Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli (ang. *International Organisation of Supreme Audit Institutions*) utworzona w 1953 r. i zrzeszająca organy kontroli ze 194 państw. NIK jest członkiem zarządu INTOSAI.

²⁸ *Checklist for use in financial and compliance audit of public procurement*: <http://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/9532056/9532056_EN.PDF>. oraz *EU public sector procurement Directive 2004/18/EC. Guideline for auditors*: <http://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/9532148/9532148_EN.PDF>.

²⁹ *Wytyczne*: <http://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/1959843/1959843_EN.PDF>.

od 2001 do 2003 r., określeniem istniejących w każdym państwie członkowskim ram ustawowych dla ochrony interesów finansowych Wspólnot, struktury i działania organu utworzonego w tym celu, a także analizą uprawnień i zakresu działania NOK na rzecz ochrony tych interesów. Wyniki swojej pracy przedstawiła w raporcie na temat ochrony interesów finansowych Wspólnot³⁰.

9. Istotny wkład w prace Komitetu wniosły również działające w ostatnich latach grupy, o których mowa w następnym rozdziale: grupa zadaniowa do opracowania stanowiska w sprawie roli i zadań NOK w związku z ich ewentualnym udziałem w przyszłych procesach legislacyjnych UE (2012–2014); grupa robocza do wskazania sytuacji, w których nowe regulacje zarządzania gospodarczego UE nie zapewniają prowadzenia kontroli przez NOK (2011–2012); a także grupa zadaniowa do zbadania możliwości współdziałania NOK UE z Eurostatem i krajowymi urzędami statystycznymi (2011–2012).

Działania dotyczące zarządzania gospodarczego UE

Od czasu kryzysu gospodarczego i finansowego w 2008 r. współpraca w ramach Komitetu ma coraz większe znaczenie dla NOK: nowe i planowane rozwiązania w obszarze zarządzania gospodarczego w UE w coraz większym stopniu nawiązują do zewnętrznej kontroli publicznej

i mają często bezpośrednie przełożenie na działalność kontrolną NOK. Czasami brakuje zapisów o kontroli publicznej, które powinny – zdaniem NOK – pojawić się w ustawodawstwie unijnym. Dlatego też Komitet podejmuje konkretne działania w odpowiedzi na propozycje lub zmiany w unijnym zarządzaniu gospodarczym.

W październiku 2011 r. Komitet wydał oświadczenie o znaczeniu europejskiego semestru i innych niedawnych wydarzeń dotyczących zarządzania gospodarczego UE dla NOK państw członkowskich UE oraz ETO³¹, skierowane do Parlamentu Europejskiego (PE), Rady Europejskiej, Komisji Europejskiej (KE) oraz rządów państw członkowskich. Zwrócono w nim uwagę na wpływ nowych rozwiązań i regulacji z zakresu zarządzania gospodarczego na wykorzystanie środków publicznych, w tym na ewentualne ryzyko wystąpienia luk w kontroli publicznej. Komitet podkreślił znaczenie zapewnienia skutecznej kontroli publicznej w odpowiedzi na kryzys finansowy i gospodarczy oraz jego następstwa.

W tym samym roku Komitet podjął również uchwałę dotyczącą oświadczenia NOK strefy euro w sprawie zewnętrznej kontroli Europejskiego Mechanizmu Stabilności³² (EMS), w której poparł apel o zapewnienie odpowiedniej publicznej kontroli zewnętrznej dla tego mechanizmu. Uchwała skierowana została do przewodniczącego PE, Rady Europejskiej i KE, a także do sekretarzy generalnych INTOSAI

³⁰ Raport: <http://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/1959874/1959874_EN.PDF>.

³¹ Oświadczenie: <http://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/8247951/8247951_PL.pdf>.

³² Uchwała: <http://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/8284839/8284839_PL.pdf>.

i EUROSAI³³. Pierwotnie EMS nie przewidywał udziału NOK w kontroli jego działalności, jednak skoordynowane działania NOK strefy euro i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przy wsparciu Komitetu przyniosły wymierny skutek. Przepisy regulujące funkcjonowanie zewnętrznej kontroli EMS zostały wprowadzone do przepisów wykonawczych nowej wersji traktatu w sprawie EMS z lutego 2012 r.

Propozycje nowych regulacji unijnych dotyczących współpracy z NOK UE w obszarze jakości i wiarygodności statystyki krajowej³⁴ skłoniły Komitet do powołania 2011 r. grupy zadaniowej do zbadania możliwości współdziałania NOK UE z Eurostatem i krajowymi urzędami statystycznymi. Grupa – pod przewodnictwem Najwyższej Izby Kontroli i Urzędu Kontroli Państwowej Danii – opracowała raport zawierający przegląd relacji między wymienionymi instytucjami, ustawodawstwa unijnego oraz inicjatyw Eurostatu z zakresu statystyki sektora rządowego i samorządowego o potencjalnym wpływie na NOK, a także konkretne propozycje zwiększenia współpracy³⁵. Choć grupa zakończyła

działalność w 2012 r., Komitet Kontaktowy polecił łącznikom monitorowanie jej prac. W związku z tym NIK przeprowadziła w 2014 r. ankietę wśród NOK UE w celu zbadania obecnego stanu ich współpracy z krajowymi urzędami statystycznymi³⁶.

W 2011 r. Komitet utworzył również grupę roboczą do wskazania sytuacji, w których nowe regulacje zarządzania gospodarczego UE nie zapewniają prowadzenia kontroli przez NOK (miało to miejsce np. w przypadku projektowanej wtedy unii bankowej). Grupa – pod przewodnictwem Powszechnej Izby Obrachunkowej Holandii – zbadała uprawnienia do kontroli i dostęp NOK do organów nadzoru nad rynkiem finansowym³⁷.

Zmiany i inicjatywy w Unii Europejskiej dotyczące nowej architektury gospodarczej, fiskalnej i finansowej stały się powodem, dla którego w 2012 r. Komitet utworzył grupę zadaniową do opracowania stanowiska w sprawie roli i zadań NOK w związku z ich ewentualnym udziałem w przyszłych procesach legislacyjnych UE. Grupa opracowała sugestie i rekomendacje dla Komitetu tak, aby mógł skuteczniej

³³ Europejska Organizacja Najwyższych Organów Kontroli (ang. *European Organisation of Supreme Audit Institutions*) istnieje od 1990 r. i liczy 50 członków. NIK wchodzi w skład Zarządu EUROSAI.

³⁴ Były to m.in.: *Dyrektywa Rady 2011/85 z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich*, w której mowa jest o niezależnych kontrolach systemów rachunkowości publicznej sektora instytucji rządowych i samorządowych, które mogłyby być prowadzone np. przez trybunały obrachunkowe oraz *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady COM(2011)821 z dnia 23 listopada 2011 r. w sprawie wspólnych przepisów dot. monitorowania i oceny wstępnych planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich strefy euro przewidujące prowadzenie przez państwo członkowskie – w koordynacji z krajowym NOK – kompleksowej i niezależnej kontroli rachunków sektora instytucji rządowych i samorządowych na potrzeby procedury nadmiernego deficytu*.

³⁵ Raport: <https://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/11403789/11403789_EN.PDF>.

³⁶ Więcej zob.: O. Leszczyńska-Luberek, J. Mazur: *Możliwości współpracy najwyższych organów kontroli i krajowych urzędów statystycznych państw UE w sprawach związanych ze statystykami opracowywanymi na potrzeby unijnej procedury nadmiernego deficytu*, „Kontrola Państwowa” nr 3/2013.

³⁷ Raport: <http://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/10112330/10112330_EN.PDF>.

i szybciej reagować na pojawiające się nowe wyzwania dla zewnętrznej kontroli publicznej. W rezultacie Komitet utworzył tzw. mechanizm wczesnego ostrzeżenia³⁸ pozwalający NOK UE na bieżące monitorowanie zmian w zarządzaniu gospodarczym UE, ze szczególnym uwzględnieniem procesów legislacyjnych i procedur konsultacji publicznych. Dzięki niemu, członkowie Komitetu otrzymali informacje, między innymi na temat posiedzenia Parlamentu Europejskiego w sprawie zagadnień związanych z kontrolą zasobów własnych UE z tytułu VAT, analizy opracowanej przez KE dotyczącej działań zmierzających do usprawnienia zarządzania gospodarczego w strefie euro czy komunikatu KE dotyczącego krajowych deklaracji o zarządzaniu środkami UE.

Pragnąc wyrazić poparcie dla działań Rady Europejskiej służących wzmocnieniu roli kontroli zewnętrznej w odniesieniu do finansów publicznych, Komitet Kontaktowy wystosował w czerwcu 2013 r. do ówczesnego przewodniczącego Rady Europejskiej, Hermana van Rompuy, oświadczenie w sprawie znaczenia odpowiednich mechanizmów kontroli i rozliczalności w kontekście unii gospodarczej i walutowej oraz zarządzania gospodarczego UE³⁹. Podkreślono w nim potrzebę kompleksowego rozpatrzenia roli publicznej kontroli zewnętrznej w ramach zarządzania gospodarczego UE, na przykład

przez stworzenie jednolitych ram dla kontroli i rozliczalności oraz uznanie znaczenia publicznej kontroli zewnętrznej w prawodawstwie unijnym.

Kroki podejmowane przez Komisję Europejską zmierzające do opracowania standardów rachunkowości sektora publicznego dla państw członkowskich UE skłoniły Komitet do objęcia swoim patronatem seminarium na temat standardów rachunkowości sektora publicznego, które odbyło się w 2013 r. w Paryżu. Po raz pierwszy NOK EU sformułowały swoje stanowisko w tej sprawie, podkreślając potrzebę ścisłego monitorowania zmian mogących przynieść harmonizację praktyk rachunkowości w Unii Europejskiej.

Na zebraniu Komitetu w Rydze w 2015 r. szefowie NOK UE zdecydowali o wydaniu oświadczenia w sprawie zapewnienia podlegających pełnej kontroli, rozliczalnych i skutecznych rozwiązań nadzoru bankowego w następstwie wprowadzenia jednolitego mechanizmu nadzorczego⁴⁰. Zwrócono w nim uwagę na luki w kontroli i rozliczalności, jakie powstały w wyniku przeniesienia odpowiedzialności za nadzór bankowy z organów krajowych na Europejski Bank Centralny, i zachęcono do działań na rzecz zwiększenia świadomości potrzeby zapewnienia odpowiednich mechanizmów kontroli i rozliczalności. Oświadczenie zostało przesłane do instytucji unijnych,

³⁸ *Resolution on the establishment of an early warning mechanism of the Contact Committee*, CC-R-2014-02: <http://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/CC-R-2014-02/CC-R-2014-02_EN.pdf>.

³⁹ Oświadczenie: <http://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/12111898/12111898_PL.PDF>.

⁴⁰ Oświadczenie: <http://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/CC_STATEMENT_2015/CC_SSM_statement_PL.pdf>.

a także do krajowych parlamentów i rządów państw członkowskich UE.

Zakończona w 2017 r. przez grupę zadaniową ds. europejskiej unii bankowej kontrola nadzoru ostrożnościowego nad małymi i średniej wielkości bankami w strefie euro po wprowadzeniu Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego wykazała istnienie pewnych luk. Dotyczyły one np. braku dostępu niektórych NOK do informacji Europejskiego Banku Centralnego lub nieposiadania praw do kontrolowania tych banków. W związku z tym Komitet zdecydował o konieczności powiadomienia odpowiednich instytucji europejskich o tych ustaleniach. W 2018 r. wydał oświadczenie w sprawie niedociągnięć w mechanizmach dotyczących kontroli i rozliczalności w ramach nadzoru bankowego w strefie euro⁴¹, w którym wezwał rządy państw, parlamenty krajowe, a także Parlament Europejski, Radę i Komisję Europejską do usprawnienia tych mechanizmów.

NOK krajów kandydujących i potencjalne kandydujących

Jednym z celów strategicznych Komitetu jest rozwijanie i ułatwianie – w miarę możliwości – współpracy dotyczącej rozwoju

działalności kontrolnej w kontekście unijnym z NOK tych państw, które mają zostać członkami Unii Europejskiej.

Sieć współpracy NOK krajów kandydujących i potencjalnie kandydujących do UE zrzesza obecnie NOK Albanii, Czarnogóry, Macedonii Północnej, Serbii, Turcji (kraje kandydujące, uczestniczące w zebraniach Komitetu jako obserwatorzy), Bośni i Hercegowiny (kraj potencjalnie kandydujący) ETO oraz Kosowa⁴² (obserwator). W ramach sieci współpracy opracowano podręcznik dobrych praktyk z zakresu projektów bliźniaczych (twinningowych)⁴³.

Istotnym forum ich aktywnej współpracy z NOK UE i ETO jest, wspomniana wyżej, wspólna grupa robocza do spraw działań kontrolnych (JWGAA). Szereg konferencji, spotkań, seminariów i warsztatów na istotne tematy związane z kontrolą zorganizowano we współpracy z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym, SIGMA i/lub innymi najwyższymi organami kontroli UE.

EWA MIĘKINA
zastępca łącznika NIK z ETO,
Departament Strategii NIK

⁴¹ Oświadczenie: https://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/CC_STATEMENT_2018/CC-STATEMENT-SSM-DEFICIENCIES-PL.pdf.

⁴² Użycie tej nazwy nie ma wpływu na stanowiska w sprawie statusu Kosowa i jest zgodne z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ 1244/1999 oraz opinią Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości na temat ogłoszenia przez Kosowo niepodległości.

⁴³ *Making Supreme Audit Institution Twinning Successful*: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/TWINNING/TWINNING_EN.PDF.