

**WPŁYW PRZYSTĄPIENIA DO UNII EUROPEJSKIEJ
CZĘŚĆ 1: PLANOWANIE BUDŻETU I KONTROLA FINANSOWA**

DOKUMENT SIGMA: NR 19

**Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
Paryż**

56410

Pełny dokument dostępny via OLJS w swoim pierwotnym formacie

Tytuł oryginału:

„Effects of European Union Accession, Part 1: Budgeting and Financial Control —
SIGMA Papers: No. 19”

Copyright © for the Polish edition by Fundacja na rzecz Rozwoju
Administracji Publicznej Warszawa 1998

ISBN 83-950700-3-3

Tłumaczenie: BTIT Biuro Tłumaczeń S.C.

Wydawca: TWIGGER Conferences Ltd.
00-052 Warszawa, ul. Mazowiecka 13
tel. 826 10 47, tel/fax 826 69 91
e-mail: twigger@medianet.pl

PROGRAM SIGMA

SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries*) czyli Wsparcie dla Poprawy Jakości Rządzenia i Zarządzania Publicznego w Krajach Europy Środkowej i Wschodniej jest wspólną inicjatywą OECD i Unii Europejskiej. Program ten wspiera działania na rzecz reformy administracji publicznej w trzynastu krajach, przechodzących transformację, a finansowany jest głównie przez Program PHARE Unii Europejskiej.

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 Środkowej i Wschodniej oraz byłego Związku Radzieckiego doradztwo i pomoc OECD w szerokim zakresie zagadnień gospodarczych. PHARE wspiera finansowo kraje partnerskie w Europie Środkowej 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.

PRZEDMOWA

Zgodno z wymogami budżetowymi, kontroli i kontroli finansowej jest jednym z podstawowych zobowiązań wynikających z członkostwa UE. SIGMA przedstawia to zagadnienie w swoich dwóch publikacjach, w których zestawiono doświadczenia siedmiu Państw Członkowskich, w tym trzech najnowszych członków, dotyczące integrowania procedur budżetowych, kontroli finansowej oraz procedur kontrolnych UE z krajowymi. W niniejszej publikacji przedstawiono ponadto centralne przepisy i procedury stosowane przez Komisję Europejską oraz Europejski Trybunał Obrachunkowy. Publikacja stanowi uzupełnienie dokumentu SIGMA nr 20 „Wpływ przystąpienia do Unii Europejskiej – Członek 2, Kontrola zewnętrzna” omawiającego skutki akcesji dla kontroli zewnętrznej.

Celem publikacji jest pomoc państwom Europy Środkowej i Wschodniej, które ubiegają się o członkostwo w Unii Europejskiej w zrozumieniu obowiązujących w niej pojęć w celu przekazania informacji porównawczej o różnych podejściach i rozwiązaniach stosowanych w Państwach Członkowskich oraz podsumowanie uzyskanych doświadczeń i wypracowanych wniosków.

Założeniem publikacji jest dostarczenie przeglądu tematów i zanalizowanie kluczowych zagadnień dla dalszych rozważań i dyskusji. Zwrócono uwagę na doświadczenia i wnioski zebrane przez osoby zaangażowane w codzienną pracę adaptowania i rozwijania administracji rządowej w siedmiu krajach. Te dwie publikacje dają także wgląd w przyjęte polityki wprowadzania w życie aktów unijnych oraz przegląd stosowanych przepisów i procedur. Załączniki zawierają wykaz skrótów i użytecznych terminów oraz wybór rozporządzeń UE z kompletnymi numerami referencyjnymi dotyczącymi planowania budżetu, kontroli finansowej i kontroli zewnętrznej.

Dokumentów tych nie należy traktować jako „produktów finalnych”. Zamiast tego, zgodnie z zamierzeniem, mają stanowić podstawę przyszłych seminariów, warsztatów i dyskusji pomiędzy praktykami krajów Europy Środkowej i Wschodniej oraz Państw Członkowskich.

Przygotowanie dokumentów (zakonczone późn wiosn 1997) przebiegało w ścisłej współpracy z grupą roboczą złożoną z autorów i przedstawicieli ministerstw finansów, komitetów integracji europejskiej i najwyższych instytucji kontrolnych w Czechach, na Węgrzech i w Polsce. Autorzy pracują dla administracji państwowej i najwyższych instytucji kontrolnych w Austrii, Danii, Finlandii, Francji, Portugalii, Szwecji oraz w Wielkiej Brytanii.

SIGMA pragnie podziękować autorom wszystkich opracowań oraz członkom grupy roboczej za inspirujące i pełne poświęcenia pracę oraz instytucjom, które reprezentują, za czynne wsparcie projektu. Wyrażane tu poglądy są poglądami ich autorów i niekoniecznie odzwierciedlają poglądy instytucji, które reprezentują, grupy roboczej lub SIGMA.

Prace nad projektem zostały zainicjowane w SIGMA przez Larry'ego O'Toole'a, a za ich prowadzenie odpowiada Kjell Larsson. Projekt został opracowywany w ścisłej współpracy z Richardem Allenem wraz z administracyjnym i technicznym wsparciem Belindy Hopkinson, Michaela Kocha, Françoise Locci i Alette Wernberg. Niniejsza publikacja jest rozpowszechniana w języku francuskim pod tytułem „*Les incidences de l'adhésion à l'Union européenne — Partie 1, processus de budgétisation et contrôle financier (Documents SIGMA: N° 19)*”.

Po dalsze informacje należy się zwracać do Kjella Larssona pod podany niżej adres.

Za publikację raportu odpowiada Sekretarz Generalny OECD.

SIGMA-OECD, 2, rue André-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; <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>

SPIS TREŃCI

PROGRAM SIGMA.....	3
PRZEDMOWA	5
PRZEGLĄD PROBLEMATYKI.....	11
1. Budżet — przegląd	12
2. Wkład Państwa Członkowskiego do budżetu UE	13
3. Środki otrzymywane przez Państwo Członkowskie z Budżetu UE	14
4. Koordynacja kontroli finansowej na szczeblu Unii Europejskiej i krajowym.....	16
5. Wspólna struktura kontroli	16
6. Wnioski.....	17
AUSTRIA.....	18
1. Podsumowanie rozdziału.....	18
2. System krajowy.....	19
2.1. Polityczna i organizacyjna struktura rządu.....	19
2.2. Szczebel federalny i budżet federalny	20
2.3. Główne organa budżetowe	20
2.4. Wpływ członkostwa w UE na budżet austriacki	22
3. Zarządzanie przychodami i funduszami pochodzącymi ze Wspólnoty.....	23
3.1. Klasyfikacja przychodów/funduszy dla celów budżetowych	23
3.2. Zarządzanie Funduszami Strukturalnymi	23
3.3. Transfer funduszy z Komisji via agencje dokonujące płatności do końcowych beneficjentów .	24
3.4. Systemy, praktyka i procedury kontroli finansowej.....	25
3.5. Finansowanie a posterpriori i jego wpływ na budżet krajowy	27
3.6. Podział zakresów odpowiedzialności pomiędzy różnymi ciałami w celu poprawnego wprowadzenia i kontroli wykorzystania funduszy	28
4. Zarządzanie środkami własnymi.....	28
4.1. Oszacowanie należności celnych i rolnych opłat wyrównawczych.....	28
4.2. Zbieranie należności celnych i rolnych opłat wyrównawczych.....	29
4.3. Uzgodnienia dotyczące przeciwdziałaniu oszustwom / nieprawidłowościom	29
4.4. Obliczanie środków własnych VAT i czwartego środka (środków własnych PKB)	30
4.5. Procedury transferu i obliczania krajowego wkładu do UE.....	30
4.6. Przygotowanie statystyki.....	31
5. Proces uchwalania budżetu Wspólnoty.....	31
5.1. Role Ministerstwa Finansów, ministerstw branżowych, agencji, władz lokalnych i regionalnych, innych organizacji i Stałego Przedstawicielstwa w Brukseli	31
5.2. Zmiana w ustawach, procedurach i systemach dotyczących budżetu krajowego	32
5.3. Prognozowanie przychodów / funduszy i wkładów	33
6. Współpraca, koordynacja i kontakty	33
6.1. Z Komisją i z innymi Państwami Członkowskimi	33
6.2. Koordynacja pomiędzy sektorami	34
6.3. Inspekcje przeprowadzane przez różne ciała kontrolne	34
7. Zagadnienia organizacyjne	35
7.1. Zasoby ludzkie i techniczne	35
7.2. Szkolenie	35
ZAAŁCZNIK 1. PRZYSTĄPIENIE AUSTRII DO UNII EUROPEJSKIEJ.....	36

ZAŁĄCZNIK 2. WKŁAD DO BUDŻETU UE I PRZYCHODY Z BUDŻETU	38
ZAŁĄCZNIK 3. FUNDUSZE STRUKTURALNE UE W AUSTRII: WZAJEMNE POWIĄZANIA KONCEPCYJNEJ I FINANSOWEJ KOORDYNACJI PROGRAMÓW	39
ZAŁĄCZNIK 4. FUNDUSZE STRUKTURALNE UE DLA AUSTRII: PROCEDURY FINANSOWE — PROGRAMY REGIONALNE (CELE 1, 2.5B, REG.C)	40
ZAŁĄCZNIK 5. KONTROLA FINANSOWA: SYSTEM KRAJOWY W AUSTRII	41
1. Sporządzenie budżetu	41
2. Wewnętrzne instrumenty kontrolne, poprzedzające wykonanie budżetu budżecie w gestii Ministra Finansów	41
3. Wewnętrzna kontrola finansowa (jako funkcja zarządzania) dokonywana przez ministra odpowiedzialnego za kwestionowany obszar	42
4. Zewnętrzna kontrola finansowa prowadzona przez austriacką Izbę Kontroli (Court of Audit)	43
DANIA	45
1. Podsumowanie rozdziału	45
2. Wprowadzenie	46
3. Wyrażenie „kontrola finansowa”	47
4. Prawne rozporządzenie UE w sprawie kontroli finansowej w dziedzinie Funduszy Strukturalnych	47
5. Duńskie warunki wstępne i warunki ramowe kontroli finansowej dotacji przyznawanych w ramach Funduszy Strukturalnych	48
6. Kontrola finansowa ministerstw odpowiedzialnych za Fundusze Strukturalne	50
7. Kontrola finansowa wykorzystania Funduszy Strukturalnych przeprowadzana przez upoważnione osoby	51
8. Partnerstwo z Komisją Europejską dotyczące kontroli finansowej w sprawie wykorzystania dotacji przyznanych w ramach Funduszy Strukturalnych	53
FINLANDIA	56
1. Podsumowanie rozdziału	56
2. Teoria	57
3. Podstawy prawne i dyrektywy	58
4. Zakresy funkcji i odpowiedzialności	59
4.1. Roczny cykl budżetu krajowego	59
4.2. Przygotowywanie zagadnień związanych z Budżetem UE	60
5. Wpływ członkostwa UE na przygotowywanie wniosków dotyczących budżetu państwa	61
5.1. Powiązania do Budżetu UE	61
5.2. Powiązania z Budżetem UE do fińskiego budżetu państwowego lub na rzecz funduszy poza budżetem krajowym	62
5.3. Koszty ponoszone na prace administracyjne i pozostałe prace przygotowawcze	65
6. Ocena i kontrola	65
7. Uwagi końcowe	65
7.1. Arbitrażowe prace programowe	66
7.2. Systemy złożone i obejmujące wielu uczestników	66
7.3. Monitoring	66
7.4. Zwiększone obciążenie prac	67
7.5. Potrzeba głębszej współpracy	67
7.6. Wszec stronne szkolenie urzędników służby cywilnej	67
FRANCJA	69
1. Wprowadzenie	69

2.	Struktura instytucjonalna	69
2.1.	Państwo	69
2.2.	Organizacja budżetu państwa	70
2.3.	Administracja lokalna	71
3.	Budżet wspólnotowy dla francuskich finansów publicznych	72
4.	Zarządzanie budżetem wspólnotowym we Francji	72
5.	Zarządzanie „rodkami własnymi”	74
6.	Zarządzanie wydatkami	75
ZAŁĄCZNIK 1. OCHRONA INTERESÓW FINANSOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ		77
PORTUGALIA		80
1.	Podsumowanie rozdziału	80
2.	System krajowy	81
2.1.	Ramy prawne dotyczące planowania budżetu i kontroli finansowej	81
2.2.	Struktura organizacyjna kontroli finansowej	81
3.	Główne zmiany w systemie krajowym	82
3.1.	rodki własne	82
3.2.	Fundusze Unii Europejskiej	85
4.	Proces tworzenia budżetu wspólnotowego	90
4.1.	Integrowanie budżetu krajowego i wspólnotowego	90
4.2.	Zmiana w procedurach związanych z budżetem krajowym (SEM 2 000)	90
5.	Współpraca i koordynacja	91
5.1.	Z Komisją Europejską i innymi Państwami Członkowskimi	91
5.2.	Inspekcje dokonywane przez różne ciała	91
6.	Zagadnienia związane z zarządzaniem i organizacją	91
6.1.	Przedsięwzięcia administracyjne	91
6.2.	Umiejętności zawodowe	92
7.	Dziesięć lat od przystąpienia Portugalii do UE — wyniki i perspektywy na przyszłość	92
ZAŁĄCZNIK 1. ZINTEGROWANA WIZJA PORTUGALSKIEGO SYSTEMU KONTROLI FINANSOWEJ DLA FUNDUSZY STRUKTURALNYCH		94
SZWECJA		95
1.	Podsumowanie rozdziału	95
2.	Wprowadzenie	96
2.1.	Szwedzki model administracji	96
2.2.	Referendum	96
2.3.	Uzgodnienie EOG (EEA) i projekt ustawy w skrócie	97
3.	Organizacja i poziome rodki zaradcze w obszarze planowania budżetu i kontroli finansowej	97
3.1.	Rola Ministerstwa Finansów	97
3.2.	Przygotowania praktyczne i kluczowe decyzje przed przyjęciem członkostwa	98
3.3.	Zagadnienia wymagające stosowania rodków w stosunku do budżetu UE i procesu budżetowego obejmujące wkład Szwecji	99
3.4.	Zagadnienia dotyczące rodków zaradczych podejmowanych w obszarze kontroli finansowej, kontroli i przeciwdziałania oszustwom	102
4.	Pewne nauki płynące z różnych sektorów	106
4.1.	Należności celne i inne opłaty	106
4.2.	Rolnictwo	106
4.3.	Fundusze Strukturalne	107
ZAŁĄCZNIK 1. SZWEDZKI SYSTEM BUDŻETOWY I KONTROLNY		109

ZAŁĄCZNIK 2. NIEKTÓRE DANE UZUPEŁNIAJĄCE.....	115
---	-----

WIELKA BRYTANIA.....	119
----------------------	-----

1. Podsumowanie rozdziału.....	119
2. Wprowadzenie.....	120
3. System krajowy w Wielkiej Brytanii.....	120
4. Zależności pomiędzy Parlamentem (dla tych celów jego Izba Gmin — <i>The House of Commons</i>) i władzą wykonawczą (Korona — <i>The Crown</i>).....	120
5. Zależności w ramach władzy wykonawczej.....	120
6. Konsekwencje członkostwa w Unii Europejskiej.....	121
6.1. Implikacje finansowe.....	121
6.2. Implikacje techniczne.....	122
6.3. Strona przychodów.....	122
6.4. Strona wydatków.....	123
7. Włączenie finansów wspólnotowych do budżetu krajowego.....	124
7.1. Zasady ogólne.....	124
7.2. Prezentacja budżetu krajowego.....	124
7.3. Obchodzenie się w przychodami budżetowymi Wspólnot Europejskich w budżetach poszczególnych resortów.....	124
8. Obszary strategicznego zainteresowania dla ministrów finansów Unii Europejskiej.....	125
8.1. Centralne funkcje finansowe.....	125
8.2. Zarządzanie finansami a defraudacje i nieprawidłowości.....	126
8.3. Dyscyplina budżetowa.....	126
8.4. Poszerzenie polityk realizowanych w UE o konsekwencje gospodarcze i finansowe.....	127
9. Uzgodnienia administracyjne i proceduralne.....	127
9.1. Współpraca pomiędzy ministerstwami finansów.....	127
9.2. Organizacja spraw związanych z budżetem wspólnotowym w ramach ministerstw finansów.....	127
9.3. Zależności Ministerstwa Finansów z innymi ministerstwami.....	128
9.4. Stałe Przedstawicielstwo w Brukseli.....	128
10. Pogląd na zarządzanie finansami wspólnotowymi w ciągu następujących kilku lat.....	128
11. SEM 2 000.....	129

ZAŁĄCZNIK 1. NOTA TECHNICZNA W SPRAWIE ZALEŻNOŚCI POMIĘDZY BUDŻETEM WSPÓLNOTY EUROPEJSKIEJ A KRAJOWYMI FINANSAMI PUBLICZNYMI W WIELKIEJ BRYTANII.....	131
---	-----

ZARZĄDZANIE OPERACJAMI SEKCJI UKIERUNKOWANEJ EAGGF W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH.....	135
---	-----

1. Proces podejmowania decyzji.....	135
2. Obsada kadrowa administracji operacji gwarancyjnych w Brukseli.....	135
3. Organizacja służby w Państwach Członkowskich.....	136
3.1. Procedura przyjmowana wniosków, weryfikacja i płatność.....	136
3.2. Wydziały kontroli.....	137
4. Zamykanie rachunków.....	137

KONTROLA FINANSOWA W UNII EUROPEJSKIEJ.....	139
---	-----

1. Wprowadzenie.....	139
2. Kontrola finansowa na szczeblu Komisji i poza Komisją — Przegląd.....	139
3. Kontrola finansowa w Komisji Europejskiej.....	140
4. Kontrola finansowa w Państwach Członkowskich.....	141
4.1. (Gwarantowany) EAGGF.....	141
4.2. Fundusze Strukturalne i Fundusz Kohezyjny.....	141

4.3. Przychody wspólnotowe.....	142
5. Koordynacja kontroli finansowej pomiędzy Komisją a Państwami Członkowskimi	142
6. Kontrola finansowa innych obszarów wydatków i przychodów	144
6.1. Kraje Europy Środkowej i Wschodniej.....	145
6.2. Kraje Europy Środkowej (CEC).....	145
7. Kontrola wewnętrzna (jako funkcja zarządzania), kontrola wewnętrzna (wyodrębniona organizacyjnie), kontrola zewnętrzna w krajach Europy Środkowej.....	146
ZAŁĄCZNIK 1. PROCEDURY BUDŻETOWE	148
ZAŁĄCZNIK 2. PROCES ZAMYKANIA RACHUNKÓW	150
ZAŁĄCZNIK 3. LISTA UŻYTECZNYCH TERMINÓW	151
ZAŁĄCZNIK 4. NIEKTÓRE ROZPORZĄDZENIA DOTYCZĄCE PLANOWANIA BUDŻETU, KONTROLI FINANSOWEJ I KONTROLI ZEWNĘTRZNEJ.....	161
ZAŁĄCZNIK 5. LISTA SKRÓTÓW	165
ZAŁĄCZNIK 6. CZŁONKOWIE GRUPY REFERENCYJNEJ	171

PRZEGLĄD PROBLEMATYKI

C.J. Carey¹

1. Stosowanie się do wymagań dotyczących budżetu i kontroli finansów jest jednym z podstawowych obowiązków wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej. Może ono pociągać za sobą znaczne zmiany w wewnętrznych procedurach budżetowych nowych Państw Członkowskich. Informacje zawarte w niniejszym przeglądzie pochodzą z dokumentów krajowych opisujących bardziej szczegółowo doświadczenia wybranych Państw Członkowskich i jest on uzupełnieniem publikacji SIGMA nr 20 „Wpływ przystąpienia do Unii Europejskiej — Część 2 Kontrola zewnętrzna „(*Effects of European Union Accession — Part 2 External Audit*)”, poświęconej wpływowi przystąpienia do UE na procedury kontroli zewnętrznej. Celem obydwu publikacji była analiza wybranych zagadnień, przyczyniająca się do dalszych przemyśleń i dyskusji.

2. SIGMA uważa, że zestawienie sposobów realizacji, przez różne Państwa Członkowskie, wymagań dotyczących budżetu i kontroli finansowej związanych z przystąpieniem do UE, może spełnić rolę wskazówek dla ubiegających się o członkostwo krajów Europy Środkowej i Wschodniej, jak również może być drogowskazem dla ewentualnych badań w zakresie tworzonego programu reform zarządzania finansami w Unii.

3. Ten przeglądowy rozdział sumuje niektóre doświadczenia zebrane przez Państwa Członkowskie. Z konieczności jest uproszczony i selektywny. Zaznajomienie się z odpowiednim ustawodawstwem, którego listę przedstawiono w uzupełnieniu 4, jest jedynym sposobem na pełne zrozumienie unijnych wymagań dotyczących budżetu i kontroli finansowej.

4. Do niedawna ustawodawstwo unijne nie próbowało narzucać Państwom Członkowskim określonych mechanizmów zarządzania budżetem na szczeblu krajowym i pozostawiało im duży swobodę w podejmowaniu decyzji dotyczących najlepszego sposobu integrowania przepływów funduszy do i z budżetu Unii Europejskiej z krajowymi środkami finansowymi. Teraz ta sytuacja może ulec zmianie.

5. Mechanizm zarządzania finansami wspólnotowymi był centralnym punktem dyskusji, jaka w ciągu ostatniej dekady miała miejsce w instytucjach unijnych i w Państwach Członkowskich. Wprowadzono ważne reformy, których celem było zwiększenie odpowiedzialności (accountability) oraz efektywności nakładów (value for money). Rozszerzenie i poprzedzające je negocjacje z pewnością zdecydowanie pobudzą proces reformowania zarówno przepisów budżetowych Wspólnoty, jak i podstawowych polityk UE finansowanych z budżetu wspólnotowego, szczególnie polityki rolnej i Funduszy Strukturalnych. Chcąc wykazać, że szczególnie w przypadku kilku ostatnich państw przystępujących do Unii Europejskiej, sama akcesja jest jednym elementem w procesie fundamentalnych reform krajowych struktur politycznych i systemów finansowych. W takim przypadku procesy reformowania w Unii i na szczeblu krajowym mogą wspierać się wzajemnie.

1. C.J. Carey jest przewodniczącym Ciała Rozjemczego Komisji Europejskiej ds. Zamykania Rachunków EAGGF (*European Commission's Conciliation Body for the clearance of EAGGF Accounts*). Wcześniej był urzędnikiem w Ministerstwie Skarbu Zjednoczonego Królestwa. Przez cztery lata (1974-78) pracował w Stałym Przedstawicielstwie Zjednoczonego Królestwa w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej w Brukseli, a następnie specjalizował się w kontroli publicznej i odpowiedzialności parlamentarnej za wydatki. W roku 1983 zakończył pracę w służbie publicznej i został Członkiem Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, stanowisko to piastował przez dziesięć lat.

1. Budżet — przegląd

6. Komisja, Rada i Parlament — wszystkie te organa mają swój udział w procesie corocznego przyjmowania budżetu Wspólnoty, przy czym w większości ostatecznie sędowo należą do Parlamentu. Proces ten jest długi i mocno skomplikowany. Zaznajomienie się z nim ma podstawowy priorytet dla każdego z nowych Państw Członkowskich.

7. Wszystkie przychody budżetowe Wspólnoty pochodzą z Państw Członkowskich, które z kolei wykorzystują 80% budżetowych wydatków, chociaż ostateczna odpowiedzialność za wykonanie budżetu spoczywa na Komisji. Z punktu widzenia Państwa Członkowskiego chociaż budżetowych wydatków Wspólnoty zastępuje równoważne wydatki krajowe. Miało to miejsce w przypadku większości wydatków wspierających unijne rolnictwo i nadal dotyczy ich chociaż. Dotyczy to także innych wydatków, które w sposób oczywisty i zgodnie z zamierzeniem stanowi uzupełnienie dla równoważnych programów krajowych. Najbardziej oczywistym przykładem są tu Fundusze Strukturalne (SF).

8. Dla każdego budżetu wspólnotowego wielkość udziału Państwa Członkowskiego (i jego rozbięcie na pozycje pomiędzy różnymi rodzajami przychodów) jest ustalona a priori na podstawie ustawodawstwa wspólnotowego; ale budżet ogólnie jest oczywiście sprawą negocjacji pomiędzy Państwami Członkowskimi i pomiędzy instytucjami. Wielkość przychodów budżetowych i innych wpływów z budżetu wspólnotowego, do których upoważnione jest dane Państwo Członkowskie jest w znacznej mierze kwestią do negocjacji.

9. Państwo Członkowskie musi się samo wyposażyć, aby mogło pełnić trzy funkcje w odniesieniu do budżetu WE:

1. Funkcja informacyjna: Państwu Członkowskiemu potrzebna jest rzetelna informacja, w dostępnej postaci, by mogło monitorować i przewidywać wpływ budżetu WE na budżet krajowy; jest to także podstawowe źródło danych budżetowych dla Komisji, a w szczególności prognoz dotyczących środków własnych, ruchu zapasów rolnych i stopnia zaawansowania programów SF. Artykuł 5 Traktatu Rzymskiego (który ma być wzmocniony przez Traktat Amsterdamski) nakłada na Państwo Członkowskie podstawowy obowiązek, jakim jest wspieranie Komisji w jej odpowiedzialności za zarządzanie budżetem.
2. Funkcja negocjacyjna: w swoim własnym interesie Państwo Członkowskie będzie chciało negocjować (a) jako członek Rady wielkość i układ budżetu; i (b) jako członek Rady i dwustronnie z Komisją, osiągnięcie maksymalnych korzyści z Funduszy Strukturalnych.
3. Funkcja dostosowawcza: Państwo Członkowskie musi stosować się do wszystkich zasad wspólnotowych dotyczących zbierania i przekazywania budżetowych przychodów Wspólnoty. Musi czuwać nad zapobieganiem defraudacjom, ich wykrywaniem oraz informowaniem o defraudacjach i nieprawidłowościach popełnianych wobec wspólnotowych środków finansowych. Komisja wymaga od Państwa Członkowskiego nie tylko stosowania się do tych zasad, ale także udowodnienia po takim zdarzeniu, na podstawie zapisów w dokumentach lub innych dowodów, sposobu postępowania.

10. W przypadku państw ubiegających się o członkostwo, skuteczne wypełnienie tych funkcji z pewnością pociągnie za sobą zmiany w funkcjonowaniu administracji i w wydatkowaniu niektórych środków dodatkowych. Szczególne znaczenie nabierze przygotowanie w dziedzinie kontroli i księgowości, a także możliwości przetwarzania danych. Właściwie nie ma takiej pory roku, kiedy to w Brukseli, na porządku dziennym Rady, na szczeblu ministerialnym lub też urzędniczym, nie znajdują się jakieś problemy, związane z budżetem. Zakres spraw, na które wpływa budżet unijny i szybkość odpowiedzi, jakiej wymaga się od przedstawicielstw w Brukseli sprawia, że Państwo Członkowskie musi

dysponować skutecznymi procedurami właściwymi dla procesu koordynowania poglądów różnych sub-rodzajów.

2. Wkład Państwa Członkowskiego do budżetu UE

11. Zaznając się z rozdziałami dotyczącymi poszczególnych Państw Członkowskich można odnieść wrażenie, że adaptacja do wymagań systemu „rodków własnych” (patrz. uzupełnienie 3 „Lista ujętych terminów”) była dla większości Państw członkowskich mozołnym doświadczeniem.

12. Przyszłe Państwo Członkowskie będzie musiało dostosować swoje graniczne i krajowe przepisy podatkowe, aby dostarczyć Unii Europejskiej wymagane sumy własnych rodków (wszystkich należności celnych i opłat rolnych — customs duties and agricultural levies) i wymagań członków przychodów z tytułu VAT. I tak przykładowo, dla władz portugalskich, jak również dla władz innych krajów, jednym z problemów związanych z przystąpieniem była konieczność poprawienia kwalifikacji funkcjonariuszy na wszystkich szczeblach administracji celnej. Jako rozwiązanie tego problemu przyjęto wszechstronny kurs szkoleniowy dla funkcjonariuszy celnych w Komisji. Przystąpienie do Unii Europejskiej pociągnie za sobą przyjęcie wspólnotowych poziomów opłat i należności celnych (ewentualnie po okresach przejściowych). Na podstawie własnych doświadczeń krajowych władze austriackie zauważyły w przygotowanym przez siebie rozdziale, że: „jednym z podstawowych zadań w procesie przygotowywania do akcesji jest zaplanowanie w czasie adaptacji krajowego ustawodawstwa celnego”. Będzie to również pociągało za sobą wprowadzenie systemu opodatkowania podatkiem od wartości dodanej VAT, w razie gdy nie istnieje on w kraju kandydującym.

13. Przepis dotyczący zgodności danych o wielkości Produktu Narodowego Brutto z unijnymi może również sprawić kłopoty nowym Państwom Członkowskim. Władze szwedzkie tak skomentowały ten problem: „Przy uwzględnieniu różnych rodzajów płatności tworzących szwedzki udział w rodkach własnych w budżecie wspólnotowym, najbardziej skomplikowane są płatności oparte na VAT. Wymagają one nowych obliczeń i dobrych dokumentów statystycznych.[...] Znaczenie zasadnicze ma również takie dostosowanie systemu księgowości krajowej, aby można było uzyskać z niej informacje konieczne do obliczenia płatności, której podstawą jest PNB”.

14. Chociaż ogólne zagadnienia związane z udziałem Państwa Członkowskiego w Budżecie wspólnotowym leży w kompetencji krajowego Ministerstwa Finansów, to w zarządzanie jego członkami składowymi będą z pewnością zaangażowane różne instytucje i szczeble administracji. Dotyczy to polityki rolnej, cła, podatków pośrednich i statystyki. Większość Państw Członkowskich uznaje za konieczne powołanie jednostki specjalistycznej w sektorze budżetowym Ministerstwa Finansów w celu koordynowania wszelkich działań związanych z obliczaniem, sprawozdawaniem i płatnościami własnych udziałów. Doświadczenia szwedzkie są typowe: „Naszym zdaniem ważne jest, aby pracować nad koordynacją udziału jako całości. Taka koordynacja powinna się odbywać w Ministerstwie Finansów. W ten sposób nie tylko można by uzyskać pełny obraz, ale też przyczyniłoby się to do powstania jasno określonego stanowiska i partnera dla Komisji. Ułatwia to działanie Komisji jak również krajowej administracji publicznej.”

15. Tak zwane „tradycyjne rodki własne” (traditional own resources) (całkowite przychodów Państw Członkowskich z opłat rolnych i należności celnych, pomniejszonych o 10% jako ryczałtowa opłata za pobór) są zgodnie z prawem, własnością Wspólnoty. Państwo Członkowskie działa jako agent wspólnotowy pobierający te fundusze i gwarantujący, że otrzyma je Komisja. Dlatego też fundusze te muszą być przekazywane bezpośrednio do Komisji, omijając krajowe procedury budżetowe. Niektóre Państwa Członkowskie stosują pro forma procedury uwzględniania ich w budżecie państwa, aby ich własne parlamenty uzyskały informacje o wartościach liczbowych.

3. •rodki otrzymywane przez Pa•stwo Cz•onkowskie z Bud•etu UE

(a) Fundusz Rolny (Gwarancji)

16. Fundusz ten stanowi oko•o po•ow• rocznych wydatków Bud•etu Wspólnot Europejskich. Pa•stwa Cz•onkowskie odpowiadaj• za bie••ce zarz•dzanie wydatkami, które w pe•ni zwraca Komisja. Pomiędzy wyp•at• •rodków dla beneficjentów i pokryciem tych wydatków przez Komisj• istnieje conajmniej 2,5-miesi•czna zw•oka. Dlatego te• nowe Pa•stwo Cz•onkowskie musi by• przygotowane na zapewnienie pocz•tkowych funduszy „na rozruch”.

17. Ka•de z rozlicznych dzia•a• finansowanych z Funduszu jest zdefiniowane w sta•ym, specyficznym ustawodawstwie (rozporz•dzeniu Rady i/lub Komisji). W rocznym Bud•ecie zatwierdza si• fundusze umo•liwiaj•ce Pa•stwom Cz•onkowskim wype•nienie ich zobowi•za• wobec beneficjentów przy zastosowaniu ró•nych •rodków. Wydatki na niektóre z tych dzia•a• s• zmienne i trudne do przewidzenia, w szczególności te, które s• skierowane na dotowanie (podtrzymanie) cen. Liczne grupy robocze w Brukseli próbuj• miesi•c po miesi•cu •ledzi• wydatki, gdy tymczasem inne grupy robocze badaj• wnioski Komisji dotycz•ce nowego ustawodawstwa lub zmian w ustawodawstwie — szczególnie pod k•tem wzmocnienia kontroli finansowej i ksi•gowej w Pa•stwach Cz•onkowskich i zredukowania ryzyka wyst•pienia defraudacji. Z tego powodu istnieje znacz•ce zapotrzebowanie na ekspertów rolniczych i bud•etowych Pa•stw Cz•onkowskich (z umiej•tnościami negocjacyjnymi).

18. Pa•stwo Cz•onkowskie jest zobowi•zane do powo•ania jednej lub kilku agencji p•atniczych (*paying agency*), przekazuj•cych beneficjentom •rodki z Funduszu. Status agencji dokonuj•cej p•atności jest przyznawany (przez Pa•stwo Cz•onkowskie) tylko tym instytucjom, które mog• wykaza• swoj• zdolno•• do utrzymania wysokiego standardu ksi•gowania, zarz•dzania finansowego i kontroli finansowej. Kryteria, które ma stosowa• Pa•stwo Cz•onkowskie przy podejmowaniu decyzji, czy przyzna• status agencji dokonuj•cej p•atności, zosta•y szczegółowo podane w Rozporz•dzeniu nr 1663/95. Dla kontroli rocznych rachunków ka•dej z tych agencji Pa•stwo Cz•onkowskie musi równie• wybra• organ po•wiadczej•cy (*certifying body*), który musi by• niezale•ny od agencji dokonuj•cej p•atności i nie musi nale•e do sektora publicznego.

19. W ramach procedur tzw. „zamykania rachunków” (clearance of accounts) Komisja dokonuje przegl•du rocznych rachunków agencji p•atniczych w •wietle kontroli prowadzonej przez organ po•wiadczej•cy. Dodatkowo i oddzielnie wobec rocznych rachunków, Komisja mo•e podda• bardziej szczegółowej kontroli, zgodnej z przepisami wspólnotowymi, obs•ug• funduszy Wspólnot Europejskich przez agencj• dokonuj•c• p•atności. Ten rodzaj kontroli obejmuje cz•sto wi•cej ni• jedno Pa•stwo Cz•onkowskie. Je•li Komisja znajdzie dowód na to, •e agencja dokonuj•ca p•atności zawi•d•a w zakresie stosowania przepisów unijnych, zmniejsza aktualne roczne •rodki agencji o kwot• utraconych funduszy unijnych oszacowan• przez Komisj•.

20. Agencja p•atnicza jest tak•e kontrolowana przez Europejski Trybuna• Obrachunkowy (European Court of Auditors), unijny organ przeprowadzaj•cy kontrol• zewn•trzn•. Trybuna• nie zosta• wyposa•ony w uprawnienia do nak•adania sankcji na Pa•stwa Cz•onkowskie, ale wyniki jego kontroli, przedk•adane Radzie i Parlamentowi, mog• sprawi•, •e Komisja przedstawi do zwrotu wszelkie nieprawid•owe p•atności. Coraz cz•ciej od Pa•stw Cz•onkowskich oczekuje si• odpowiedzi na przedstawion• przez Trybuna• krytyk• dotycz•c• zarz•dzania funduszami wspólnotowymi oraz wyja•nie• w sprawie planowanych dzia•a• naprawczych.

21. Rozporz•dzenie nr 1663/95 stanowi wa•ne, nowe odst•pienie od poprzedniej praktyki europejskiej, która umo•liwia Pa•stwom Cz•onkowskim interpretowanie wspólnotowych wymaga• dotycz•cych kontroli finansowej w •wietle wasnych tradycji administracyjnych

i stosowanej praktyki. Wykazuje również, że nie muszą powstawać niezgodności pomiędzy zasadą subsydiarności a odpowiedzialnością Komisji za ochronę aktywów Wspólnoty.

22. Agencji państwowej potrzebny jest personel dobrze zaznajomiony z ustawodawstwem rolnym i budżetowym Wspólnoty oraz taka pozycja w ramach struktur rządowych, która umożliwi i zachęca do koordynowania własnej pracy z działaniami Ministerstwa Finansów. Ponadto wszystko za, agencji państwowej potrzebny jest personel kompetentny w dziedzinie zarządzania finansami oraz struktura, która nadaje właściwe znaczenie wymaganom dotyczącym kontroli finansowej.

(b) Fundusze Strukturalne

23. Fundusze Strukturalne wspólnie finansują wieloletnie programy w Państwach Członkowskich. W przeciwieństwie do Funduszu Rolnego (Gwarancji), który charakteryzuje się wysokim stopniem automatyzmu, w wydatkowaniu Funduszy Strukturalnych istnieje element uznaniowy. Z tego powodu, jak i z powodu szeroko pojętej koordynacji ujętej w zasadzie partnerstwa będącej podstawą działania Funduszy, optymalne wykorzystanie potencjalnych korzyści płynących z Funduszy Strukturalnych jest pracochłonnym zadaniem, które stoi przed Państwami Członkowskimi. Zgodnie z tym, co stwierdzono w rozdziale poświęconym Austrii: „System partnerstwa jest skomplikowany z powodu określonej liczby jego uczestników na szczeblu centralnym, regionalnym, lokalnym i unijnym. Przynosi to efekty w postaci dużych obciążenia pracą i wydatków finansowych, a także dyskredytuje instrumenty dobre i odpowiednie. Nie odpowiada to idealistycznej zasadzie przejrzystej administracji i sprawia, że kontrola finansowa staje się bardziej uciążliwa.”

24. W przypadku władz krajowych przygotowanie przetargów na wykorzystanie pomocy polega za sobą koordynację poglądów różnych szczebli oraz agencji rządowych, a także ciążą poza-rządowych. Innym zbiorowym działaniem jest monitoring programów już istniejących, w których uczestniczą przedstawiciele rządów krajowych, regionalnych i lokalnych oraz Komisji. Z powodów historycznych, niektóre cele wspierane przez różne fundusze pokrywają się. Dlatego też współpraca z Funduszami Strukturalnymi doprowadziła do wzrostu obciążenia pracą i zmian w procedurach niektórych agencji rządowych w większości Państw Członkowskich, a w niektórych przypadkach do utworzenia nowych struktur, takich jak jednostki specjalne dla Europejskiego Funduszu Socjalnego (EFS) powołanego przez władze Wielkiej Brytanii i Portugalii, w tym ostatnim przypadku przed akcesją.

25. Jeżeli chodzi o wymagania dotyczące kontroli finansowej, Państwa Członkowskie są zobowiązane do weryfikowania skuteczności i poprawności działań wspieranych przez Fundusze Strukturalne oraz informowania Komisji o planowanych sposobach wypełniania tego zobowiązania. Państwa Członkowskie są także zobowiązane do powiadczenia ważności danych zapłaty, a w przypadku płatności końcowych do przygotowania niezależnego potwierdzenia prawidłowości dokonanych wypłat.

26. Zobowiązania te są mniej wszechstronne i mniej szczegółowe niż kryteria ustanowione w Rozporządzeniu nr 1663/95 w sprawie procedur autoryzacji wydatków dokonywanych przez agencje państwowe. Jednakże, co najmniej w jednym przypadku (Szwecja) przyczyniły się do podjęcia decyzji rządu, powołując nowe jednostki prowadzące kontrolę wewnętrzną (wyodrębnioną organizacyjnie) w głównych agencjach rządowych odpowiedzialnych za obsługę wpływów pochodzących z Funduszy Strukturalnych.

27. Skuby Komisji mogą prowadzić i prowadzić na miejscu kontrole wydatków z Funduszy Strukturalnych w Państwach Członkowskich; mogą także badać od Państwa Członkowskiego przeprowadzenia określonych badań. Każdy dowód nieprawidłowości może spowodować, że Komisja będzie badać zwrot środków. Coraz bardziej prawdopodobne jest powstanie w takim przypadku kosztów finansowych netto w Państwie Członkowskim. Działania Funduszy Strukturalnych podlegają również kontroli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

4. Koordynacja kontroli finansowej na szczeblu Unii Europejskiej i krajowym

28. Działania różnych służb odpowiedzialnych za kontrole (w tym finansowe) na szczeblu unijnym i krajowym nie zawsze były skoordynowane. Koordynacja zależy w części od ustalenia planu kontroli. Jest także kwestia metodologii. I tak dla przykładu, przed reformami roku 1993 służby Komisji i Państwach Członkowskich nie zgadzały się co do znaczenia fizycznej kontroli i sprawdzenia dokumentacji, jako dowodu prawidłowości niektórych rodzajów transakcji handlowych wspieranych przez Fundusz Rolny (Gwarancji).

29. Koordynacji nie pomógł także brak jasności przy podziale odpowiedzialności pomiędzy różnorodnymi służbami kontroli (w tym finansowej) w Trybunale Obrachunkowym, Komisji i Państwach Członkowskich. W ostatnich latach koordynacja ulegała znacznej poprawie, w tym samym czasie zwiększyło się też zaangażowanie krajowych służb kontroli (w tym finansowej) w ochronę środków Wspólnoty Europejskiej. Pomocne było przeniesienie nacisku przez Kontrolera Finansowego Komisji Europejskiej (Financial Controller) z kontroli ex ante (ex ante approvals) na rzecz selektywnych kontroli ex post, tego typu, które przeprowadza Trybunał Obrachunkowy i wiele innych krajowych organów kontrolnych. Te zmiany najmocniej zaznaczyły się w przypadku Funduszu Rolnego (Gwarancji), gdy w roku 1995 reformy dodatkowo sprecyzowały wzajemne role Komisji i krajowych agencji państwowych.

30. W odniesieniu do Funduszy Strukturalnych stanowisko jest bardziej płynne. Mając na względzie najlepsze wykorzystanie potencjału wszystkich unijnych służb odpowiedzialnych za kontrolę (w tym finansową) Kontroler Finansowy Komisji zaprosił Państwa Członkowskie do podpisania protokołów, które pomogłyby skoordynować zarówno plan kontroli, jak i metodologię pracy służb Państw Członkowskich i Komisji odpowiedzialnych za kontrolę (w tym finansową). Ten wniosek spowodował pewne trudności w Państwach Członkowskich, w których znajdują się instytucje federalne i/lub zdecentralizowane systemy kontroli finansowej, ale około połowa obecnych Państw Członkowskich podpisała już protokoły, a negocjacje z pozostałymi są już mocno zaawansowane.

31. Negocjacje w sprawie protokołu mogłyby zapewnić krajowi ubiegającemu się o członkostwo pozytywne wgląd w zakres i częstotliwość prac związanych z kontrolą finansową, których przeprowadzenia należałoby oczekiwać po akcesji, minimalnych standardów, których zrealizowania należałoby oczekiwać od Komisji, a standard zakresu, do jakiego należałoby wzmocnić istniejące służby odpowiedzialne za kontrolę przed akcesją.

5. Wspólna struktura kontroli

32. Budżet krajowy jest podstawowym instrumentem stosowanym przez Państwa Członkowskie w celu transferowania przepływów funduszy z i do Budżetu Wspólnoty Europejskiej. Przychody z Unii Europejskiej wprowadza się w budżetach krajowych po stronie przychodów (lub okazjonalnie jako wydatki negatywne). Strona wydatków budżetu krajowego wykazuje jako wydatki tych samych funduszy środki przekazane beneficjentom, jak również części (lub całości) składek krajowej do Budżetu Wspólnoty Europejskiej (por. ustęp 15 wyżej). Takie traktowanie nie jest wymagane zgodnie z prawem wspólnotowym, Państwa Członkowskie różnią się podejściem szczegółowym. I tak dla przykładu Wielka Brytania wprowadza wszystkie transakcje z Budżetem Wspólnoty Europejskiej po stronie wydatków w budżecie krajowym. Władze fiskalne prowadzą rachunek subsydiów na podtrzymanie cen z Funduszu Rolnego (Gwarancji) w oddzielnym funduszu interwencyjnym, pozostającym poza budżetem krajowym i wyposażonym w prawo do uzyskiwania kredytu. (Jednakże istnieją przepisy dotyczące sposobu, w jaki należy traktować przepływ funduszy powiązanych z Budżetem UE dla celów statystyki i sprawozdawczości o wykonania budżetu.)

33. Ponieważ Państwa Członkowskie stosują w swoich budżetach rachunkowość brutto, w wyniku takiego postępowania do budżetu dodaje się sumy ogółem, zarówno przychodów, jak i wydatków.

Rozważane liczby z pewnością nie zastąpią wszechstronnej analizy wpływu, jaki wywiera członkostwo w UE, ponieważ w większości przypadków pomijają ważną rolę składki Państwa Członkowskiego w Budżecie unijnym oraz niektóre przychody z UE.

34. Z drugiej strony praktyka taka jest wygodna i jest to główny powód, dla którego Państwa Członkowskie ją przyjęły. Większość przepływów funduszy mogłaby być bez trudności uwzględniana w istniejących pozycjach budżetu. Co ważniejsze, z punktu widzenia Unii Europejskiej praktyka ta gwarantuje, że te same zabezpieczenia i instrumenty kontroli zarządczej są stosowane wobec państw Wspólnoty Europejskiej, jak i wobec krajowych państw budżetowych. Traktat z Maastricht wymaga od Państw Członkowskich jednakowej skrupulatności przy ochronie interesów finansowych — krajowych i unijnych.

35. Jest to dobry przykład wrażliwości, jakie państwa ubiegające się o członkostwo mogłyby nieformalnie omówić z Komisją i wybranymi Państwami Członkowskimi przed akcesją. Państwa, które jeszcze nie mają własnej polityki rolnej i polityki rozwoju regionalnego, mogą nie rozumieć przyczyn, dla których subsydia wspólnotowe miałyby być przekazywane za pośrednictwem ich budżetów krajowych.

6. Wnioski

36. W rozdziałach poświęconych poszczególnym krajom podkreśla się wagę wczesnego startu w planowaniu przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej. Przykładowo, Finlandia poświęciła kilka lat przed akcesją na dostosowanie sposobu zarządzania finansowego i procedur budżetowych z uwzględnieniem elastycznego dostosowania do wymagań, jakie stawia członkostwo w Unii Europejskiej.

37. Szkolenie kadr administracji stanowi podstawowy element przygotowania. Opisy poszczególnych krajów (np. portugalski i szwedzki) podkreślają wagę szkolenia językowego. Równie istotne mogłoby być szkolenie umiejętności w dziedzinie zarządzania finansowego.

38. Rozdziały szczegółowe pokazują, jak podstawowe znaczenie dla ubiegających się państw będzie miało uzupełnienie ich kontaktów formalnych z Komisją i Państwami Członkowskimi o bezpośrednie i ciągłe kontakty nieformalne na szczeblu roboczym, jak również z urzędnikami i politykami wysokiego szczebla.

AUSTRIA

Edith Peters²

1. Podsumowanie rozdziału

39. W niniejszym dokumencie skupiono się na ważnych zmianach organizacyjnych, które przeprowadziła austriacka administracja krajowa, aby stworzyć rozsdn• zależno•• funkcjonaln• pomiędzy Austri• i Wspólnot• Europejsk•.

40. Przedstawiono w nim krajowy system rz•dzenia i g•ówne cia•a bud•etowe (pod wzgl•dem ich mo•liwo•ci prawnych w sprawach „kompetencyjnych”, organizacji wewn•trznej i liczno•ci personelu), jak równie• finansowy wp•yw cz•onkostwa UE na bud•et krajowy, w tym postfinansowanie i jego wp•yw na procedury bud•etu krajowego. W dokumencie opisano sposób wprowadzania dyrektyw finansowych UE w Austrii oraz metody stosowane w celu znalezienia adresatów dla specyficznych problemów.

41. Cz•onkostwo w UE wymusi•o wprowadzenie tylko niewielkich zmian w ustawodawstwie krajowym dotyczącym spraw bud•etowych i kontroli finansowej, ponieważ istniejące ju• systemy by•y wystarczająco elastyczne, by mog•y spe•nia• za•o•one wymagania. Jako, że bud•et federalny obejmuje wszystkie transfery pomiędzy Austri• a Wspólnot•, nie wyst•pi•a potrzeba wprowadzania zmian w ustawodawstwie bud•etowym.

42. Aby wzmocni• koordynacj• stanowiska krajowego w sprawie różnorodnych polityk realizowanych przez Wspólnot• z uwzgl•dnieniem priorytetów krajowych, jak równie• aby zachowa• priorytety krajowe i wp•yw na proces podejmowania decyzji na szczeblu wspólnotowym, wydano specjalne dyrektywy administracyjne dotyczące współpracy bud•etowej i koordynacji mi•dzysektorowej.

43. W niniejszym dokumencie zawarto równie• przegl•d systemu kontroli finansowej i sposobu podzia•u w austriackiej administracji rz•dowej zakresów odpowiedzialno•ci oraz kontroli przep•ywów finansowych do Unii, a tak•e z Unii. Z powodu zdecentralizowanego federalnego systemu kontroli, którego skutkiem jest bezpo•rednia odpowiedzialno•• w•adz zarz•dzających bud•etem na szczeblu federalnym Länder i szczeblach lokalnych, podpisanie „protoko•u bilateralnego” w sprawie kontroli finansowej nad Funduszami Strukturalnymi zabiera wi•cej czasu ni• w pozostałych Pa•stwach Cz•onkowskich. Austria skupia uwag• na wymogach dotyczących spotka•.

44. Dzi•ki wysokiej skuteczno•ci i elastyczno•ci sektora publicznego administracja austriacka poradzi•a sobie z wymogami zwi•zаныmi z akcesją bez wi•kszych zmian organizacyjnych i za pomoc• ju• istniejącego personelu.

45. Nadzwyczaj wa•na sta•a si• jednak•e mo•liwo•• szybkiego komunikowania si•, wi•c na technologi• informatyczn• zosta•y przekazane dodatkowe •rodki inwestycyjne. Dzisiaj informacja przep•ywa skutecznie pomiędzy Ministerstwem Finansów, Komisją Europejsk• i Stałym Przedstawicielstwem w Brukseli oraz ministerstwami rozporz•dzającymi •rodkami, dzi•ki w pe•ni wyposażonym roboczym stanowiskom komputerowym, sieciom i elektronicznej wymianie danych.

46. Wreszcie, do•wiadczenia Austrii wskazuj• na to, że cz•onkostwo Unii Europejskiej powinno by• postrzegane jako wieczne „ywa sprawa”; usprawnienia organizacyjne i proceduralne nale•y wprowadza• w sposób ci•gły, a nie z powodu jedynej w swoim rodzaju okazji, w czasie przyst•powania.

2. Edith Peters jest wicedyrektorem Wydzia•u Finansów UE w Federalnym Ministerstwie Finansów w Wiedniu. Do jej kompetencji nale• zagadnienia bud•etowe dotyczące „•rodków w•asnych”.

2. System krajowy

2.1. Polityczna i organizacyjna struktura rządu

47. Austria jest zdecentralizowanym krajem federalnym z trzema szczeblami rządowymi:

- Federacja rządu centralnego lub *Bund*;
- Dziewięć władz regionalnych (kraje związkowe lub *Länder*); i
- Hierarchia samorządów lokalnych (gminy, zarządy miast) w każdym kraju związkowym.

48. Zakres odpowiedzialności każdego szczebla rządowego jest zdefiniowany w Konstytucji Federalnej. Federacja i każdy kraj związkowy ma swoją własną konstytucję, parlament, rząd, administrację i budżet. Gminy mogą także podejmować niezależne decyzje w sprawie swoich budżetów pod odpowiednim dla sprawy nadzorem państwa.

49. Rząd centralny (*Bund*) odpowiada między innymi za obronność, prawo i porządek, uniwersytety i szkoły wyższe, badania, zabezpieczenia socjalne, usługi pocztowe, koleje, utrzymanie głównych dróg, jak również za sprawy zagraniczne, w tym związane z integracją europejską.

50. Rządy regionalne (*Länder*) odpowiadają za kształcenie podstawowe, politykę mieszkaniową, zdrowie i opiekę społeczną, w szczególności za działanie i finansowanie szpitali.

51. Niektórymi obszarami odpowiedzialności, takimi jak polityka regionalna i rolnictwo dzielą się *Bund* i *Länder*. Ta wspólna odpowiedzialność tworzy nacisk na *Bund* i *Länder*, aby współpracowały ze sobą i koordynowały działania w poszczególnych obszarach.

52. Zarządy miast odpowiadają za przedszkola, administrowanie szkołami, drogi lokalne, dostawę wody i kanalizację. Oprócz tego zarządy większych miast odpowiadają za szerszy zakres usług, w tym szpitale, udogodnienia socjalne i kulturalne.

53. Z powodu swoich kompetencji w sprawach zagranicznych i unijnych *Bund* jest zobligowany za pomocą specjalnej zasady konstytucyjnej do koordynowania spraw związanych z UE, które dotyczą innych szczebli zarządzania.

54. Finansowe aspekty takiej struktury federalnej są dość skomplikowane. Istnieją dwie podstawy prawne regulujące zależności finansowe pomiędzy rządem centralnym, krajami związkowymi i samorządami lokalnymi; Konstytucyjne Prawo Finansowe (*Fiscal Constitutional Law*) i Ustawa o Finansowym Wyrównywaniu (*Financial Equalisation Act*). Ta ostatnia dotyczy (w szczególności):

- Dzielenia dochodów z podatków; i
- Międzyrządowych transferów (z rządu centralnego na inne szczeble).

55. Konstytucyjne Prawo Finansowe (*Fiscal Constitutional Law*) upoważnia federalny organ ustawodawczy do decydowania w sprawie Ustawy o Finansowym Wyrównywaniu (*Financial Equalisation Act*). W tym przypadku Parlament Federalny musi przestrzegać określonego przepisu, o którym stanowi Konstytucyjne Prawo Finansowe: tak zwanej zasady ekwiwalencji (*equivalence principle*). Oznacza to, że wszystkie przepisy dotyczące dzielenia dochodów pochodzących z podatków i transferów dotacji z jednego szczebla zarządzania na inny muszą odzwierciedlać aktualny przydział publicznych środków administracyjnych i muszą przeciwdziałać przesunięciom kompetencyjnym pomiędzy wszystkimi władzami (*Bundem*, krajami związkowymi i gminami). Dlatego też aż do dziś Ustawa o Finansowym

Wyrównywaniu (Financial Equalisation Act) została sporządzona za obopólną zgodą, a decyzją o niej podjętą na mocy porozumienia Bund, kraje związkowe i przedstawiciele gmin. Ta federalna umowa prawna zwykle obowiązuje przez kilka lat.

56. Obecna Ustawa o Finansowym Wyrównywaniu (Financial Equalisation Act) miała być dostosowana przed rokiem 1995 (pierwszy rok członkostwa Austrii) z względu na nowe cięcia finansowe wywodzące się ze wkładu do Budżetu UE. Te nowe cięcia muszą być podzielone pomiędzy trzy szczeble rządowe.

57. Jak już wyżej wyjaśniono każdy szczebel zarządzania jest zasadniczo autonomiczny i niezależny, nawet w sprawach budżetowych. Jednakże, z budżetowego punktu widzenia, istnieją pewne instytucje nieformalne oraz procedury pomocne w organizowaniu finansowej współpracy pomiędzy różnymi szczeblami zarządzania. Ten rodzaj koordynacji został zintensyfikowany w ciągu ostatnich dwóch lat, ponieważ przepisy dotyczące dyscypliny budżetowej, ustanowione na mocy Traktatu powołującego Wspólnotę Europejską stosują się do wszystkich budżetów publicznych na wszystkich szczeblach zarządzania. Obecnie UE negocjuje pakt o stabilności i wzroście, który będzie porozumieniem dotyczącym przyspieszenia i wzmocnienia przepisów Traktatu w sprawie dyscypliny budżetowej. Bund, Länder i gminy uzgodniły osiągnięcie porozumienia prawnego w sprawie dyscypliny budżetowej na szczeblu krajowym, gdy tylko Wspólnota ogłosi pakt o równowadze budżetowej (stability pact).

58. W uzupełnieniu do polityki budżetowej Bund i Länder wspólnie pracują nad wieloma zagadnieniami takimi jak administrowanie i przekazywanie transferów finansowych pochodzących z UE.

2.2. Szczebel federalny i budżet federalny

59. Rząd centralny jest najważniejszym organem publicznym, a budżet federalny jest największym z budżetów publicznych, tj. stanowi około 70% całego sektora publicznego.

60. Parlament Federalny ma dwie izby: Parlament Federalny (Nationalrat) i parlament krajów związkowych (Bundesrat). Parlament Federalny jest faktycznym organem ustawodawczym. Parlament krajów związkowych jest instytucją federalną, poprzez którą kraje związkowe uczestniczą w ustawodawstwie Federacji.

61. Na czele rządu federalnego stoi Kanclerz Federalny. Obecnie rząd federalny składa się z 15 ministerstw, w których zorganizowane są funkcje rządowe. Większość z nich jest odpowiedzialna za działania na dużej skali np. edukacja, badania i rozwój, rolnictwo, obronność, podatki i transport publiczny. Tylko kilka z ministerstw to małe organizacje, głównie odpowiedzialne za działania regulacyjne. Większość ministerstw jest zorganizowana w więcej niż jeden departament, jak również w pewną liczbę podległych agencji i instytucji.

2.3. Główne organa budżetowe

2.3.1. Ministerstwo Finansów

62. Główną odpowiedzialnością za wszelkie sprawy budżetowe ponosi Ministerstwo Finansów (MoF). MF odpowiada za politykę finansową i podatkową, dlatego też odpowiada ogólnie za strony dochodów i wydatków budżetu i za zarządzanie całym budżetem. MF przygotowuje corocznie projekt budżetu i średnioterminowy program budżetowy.

63. Do dalszych kompetencji MF należą zarządzanie federalnymi sprawami skarbowymi. MF odpowiada za koordynowanie polityki budżetowej Bund i Länder oraz gmin jak również przygotowuje i wykonuje Ustawę o Finansowym Wyrównywaniu (*Financial Equalisation Act*).

64. W ramach MF wszystkie działania budżetowe są koordynowane przez Departament Budżetowy. Jest on odpowiedzialny za ogólne planowanie wydatków, ogólne planowanie budżetu i kontrolę nad wydatkami. Departament Budżetowy zatrudniający 50 fachowców dzieli się na wydziały. Wydział Zarządzania Finansowego koordynuje przygotowanie i wykonanie budżetu jak również księgowość. Wydział Polityki Budżetowej (3 osoby) odpowiada za analizę ukierunkowaną na politykę, planowanie wydatków i prognozy.

65. Wraz przystąpieniem do UE został powołany nowy Wydział ds. Aspektów Finansowych Polityki Regionalnej i Strukturalnej (5 osób). Ten wydział pełni istotną rolę we wprowadzaniu oraz monitorowaniu przychodów i wydatków w ramach wspólnej polityki strukturalnej.

66. Siedem wydziałów przygotowuje budżety ministerstw rozchodujących i monitoruje, a także kontroluje ich wykonywanie. W odniesieniu do integracji europejskiej najważniejszy jest Wydział Budżetu Rolnego (5 osób).

67. Ostatni na tej liście, ale nie mniej ważny, jest Wydział Finansów Unijnych (5 osób), który odpowiada za koordynowanie wszelkich spraw budżetowych dotyczących członkostwa UE: w ramach Departamentu Budżetowego; pomiędzy Ministerstwem Finansów a ministerstwami rozchodującymi; i pomiędzy trzema szczeblami rządowymi (*Bund i Länder* i szczeble lokalne). Ta odpowiedzialność obejmuje: przygotowanie i wykonanie wszystkich decyzji na szczeblu krajowym dotyczących Budżetu UE; koordynację i administrowanie tak zwanymi „rodkami własnymi” (*own resources*); i koordynowanie polityki budżetowej pomiędzy trzema szczeblami zarządzania.

2.3.2. Rola ministerstw branżowych, Kanclerza Federalnego i Gabinetu

68. Ministerstwa rozchodujące muszą w obszarze swoich kompetencji przygotować i wykonać działania należące do różnych nurtów polityki krajowej obejmujące wszystkie decyzje podjęte na szczeblu UE. Wszystkie ministerstwa są upoważnione do wykonywania poszczególnych rozdziałów budżetu federalnego i ponoszą za to odpowiedzialność. Jednakże, aby umożliwić Ministrowi Finansów wypełnienie jego obowiązków polegających na zarządzaniu całym budżetem, Konstytucja daje mu prawo do uczestniczenia w różnych aspektach zarządzania budżetowego poszczególnych ministrów.

69. Gabinet podejmuje wszystkie decyzje rządowe zbiorowo i jednomyślnie, w szczególności dotyczące zarysu średnioterminowej polityki budżetowej, tzw. Programu Budżetowego (*Budget Programme*) i projektu budżetu rocznego. Najważniejszym celem obecnego programu Budżetowego jest spełnienie wymogów związanych z kryteriami Maastricht.

70. Ukierunkowania budżetu rocznego są przygotowywane przez Ministra Finansów na podstawie Programu Budżetowego. Negocjacje w sprawie wydatków i konsolidowania działań odbywają się pomiędzy Ministrem Finansów, jego Sekretarzem Stanu i odpowiedzialnymi ministrami wydatkującymi środki. Zagadnienia, których nie da się uzgodnić referowane są Radzie Ministrów, na czele której zasiada Kanclerz Federalny. Wreszcie Rada Ministrów zatwierdza rządowy projekt budżetu, który Minister Finansów przedstawia Parlamentowi.

71. Zgodnie z polityką Unii Europejskiej tylko decyzje o dużym znaczeniu muszą być podejmowane kolektywnie przez Gabinet ze względu na koordynację. Ostatnie decyzje, nawet te dotyczące UE, zostają podjęte przez ministra odpowiedzialnego za dziedzinę. Jednakże decyzje zostają podjęte jedynie po skoordynowaniu ich z innymi ministrami, którzy są nimi zainteresowani, w szczególności z MF.

2.3.3. Rola Parlamentu

72. Parlament otrzymuje informacje o Programie Budżetowym, ale nie ma prawnych pełnomocnictw do zatwierdzania go, ani też nie może zmienić jego treści.

73. Wszystkie wydatki i dochody rządu centralnego muszą być corocznie zatwierdzone przez Parlament. Projekt budżetu jest zbudowany na około 2 000 pozycji budżetowych (rachunki dotacji); 1 300 dla wydatków i 700 dla dochodów.

74. Ponieważ wszystkie wkłady do Budżetu unijnego i prawie wszystkie przychody z budżetu unijnego są zawarte w budżecie federalnym, Parlament ma pełną informację o tych transferach. Jednakże z powodów prawnych wkłady w budżet unijny nie mogą — i nie powinny — podlegać wpływom ze strony władz budżetowych, ani też legislacyjnych działaniom Parlamentu.

75. To wymaganie ma zgodnie z zamierzeniem ograniczyć przestrzeń manewru w polityce budżetowej, jak również możliwości organów budżetowych.

2.4. Wpływ członkostwa w UE na budżet austriacki

76. W załączniku nr 2 przedstawiono wkład do Budżetu UE i przychody z niego płynące. Cały roczny budżet federalny oblicza się na około 800 miliardów Sch. W latach 1995 i 1996 Austria musiała wpłacić do Budżetu UE około 25 miliardów Sch, jej tzw. środków własnych (*own resources*). Szacujemy, że w roku 1997 wkład ten będzie wynosił 30 miliardów Sch.

77. Zwroty z UE wynoszą rocznie średnio 15 miliardów Sch. Dlatego też Austria jest jednym z największych udziałowców netto w Budżecie UE; jej udział netto oblicza się na około 0.4 do 0.5% PKB.

78. Wpływ członkostwa UE w budżecie austriackim nie ogranicza się jedynie do tych transferów. Trzy inne efekty przyczyniły się do zmiany struktury budżetu federalnego.

79. Prawo do stanowienia wspólnej polityki rolnej, w tym środków zaradczych, należy wyłącznie do kompetencji UE. Dlatego też wszelkie działania zaradcze w dziedzinie rolnictwa na polu regulacji rynkowych znajdują się po obydwu stronach budżetu federalnego, nie zostawiając w ten sposób cięć netto na krajowym budżecie rolnym. Ten ciętą dzieli się pomiędzy administrację centralną i Länder.

80. Zgodnie z przepisami wspólnotowych Funduszy Strukturalnych środki zaradcze polityki strukturalnej muszą być współfinansowane przez rząd centralny i kraje związkowe. Transfery z Budżetu UE są również ujęte po obydwu stronach budżetu federalnego i budżetów krajów związkowych. A do dziś nie miało to istotnego wpływu na zrównoważenie odpowiednich budżetów. Cele polityki strukturalnej nie uległy zmianie. Jednakże z powodu zasady dodawalności (*principle of additionality*), poziom krajowego wkładu w dotacje nie może ulec zmniejszeniu; z drugiej strony średnio nie powinien rosnąć.

81. System podatkowy musi być dostosowywany zgodnie z poszczególnymi dyrektywami wspólnotowymi i rozporządzeniami. W szczególności zmieniały się systemy celne i dochody z należności celnych, które muszą być transferowane do budżetu UE. Wszystkie te wpływy związane z podatkiem w pierwszych latach obliczono na około 8 miliardów.

82. W tym samym czasie wszystkie władze budżetowe podejmowały i nadal podejmują wiele wysiłków, aby spełnione zostały te wyzwania budżetowe, jak również kryteria z Maastricht.

3. Zarządzanie przychodami i funduszami pochodzącymi ze Wspólnoty

3.1. Klasyfikacja przychodów/funduszy dla celów budżetowych

83. Wszystkie przychody szacuje się w projekcie budżetu i księguje w ramach budżetu federalnego. Wszystkie (wspólnotowe) przychody/fundusze odpowiadają wydatkom (krajowym). Szacowanie i księgowanie odbywa się zgodnie z austriackimi standardami prawnymi i podlega pełnej kontroli budżetowej, co oznacza, że wszystkie przepływy finansowe są całościowe i w sposób przejrzysty udokumentowane.

84. Przychody z funduszy UE są przypisywane do linii budżetowych dla Europejskiego Funduszu Gwarancji i Ukierunkowania Rolnictwa (*European Agricultural Guidance and Guarantee Fund — EAGGF*) (dwie linie: Sekcja Ukierunkowania EAGGF — EAGGF-Guidance i Sekcja Gwarancji EAGGF — EAGGF-Guarantee), funduszu socjalnego i rozwoju regionalnego. Po stronie wydatków istnieje specjalna linia dla finansów unijnych, która idzie bezpośrednio do Länder. Wydatki obsługiwane przez władze krajowe są przypisywane do pozycji budżetowych danego współfinansującego ministerstwa.

85. W czasie, kiedy przygotowuje się budżet krajowy, oczekiwane przychody z Europejskiego Funduszu Socjalnego (*European Social Fund — ESF*) i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (*European Regional Development Fund — ERDF*) mogą być oszacowane tylko z grubsza (pod względem oczekiwanej kwoty i daty otrzymania). Dlatego też wykazuje się tylko rezydent tych oczekiwanych przychodów. Wykorzystanie tych oczekiwanych przychodów rozpoczyna się od upoważnienia rozchodzącego je ministerstwa do przekroczenia pozycji budżetowej stosownie do aktualnych przychodów. Finalne uruchomienie już przydzielonych transz jest poddawane jasno określonym procedurom zatwierdzania.

3.2. Zarządzanie Funduszami Strukturalnymi

86. Fundusze Strukturalne głównie są wykorzystywane do współfinansowania dotacji federacji (65%) lub Länder (35%). Około połowa dotacji jest przeznaczana na politykę regionalną: 15% na politykę zatrudnienia i 25% na politykę rolną (są to szacunkowe wartości docelowe). Udział we współfinansowaniu zależy od rodzaju Funduszu Strukturalnego. W przypadku funduszy pochodzących z ERDF Länder udostępnia większą ilość środków. Fundusze EFS są prawie wyłącznie współfinansowane, a fundusze EAGGF do 60%. Odzwierciedla to w jakiś sposób różnice w sferach kompetencyjnych pomiędzy Länder i federacją. (Patrz załączniki 3 i 4).

87. Wszystkie przychody z UE są obsługiwane w ramach budżetu federalnego i dlatego też są poddane pełnej kontroli budżetowej. Wstępne księgowanie wykonywane jest na rzecz MF; wydatki obciążają konto tych ministerstw, które zajmują się krajowym współfinansowaniem i są za nie odpowiedzialne. Jeżeli posłużymy się przykładowym projektem dotyczącym środowiska naturalnego, to za wypłacanie dotacji unijnych i krajowe współfinansowanie odpowiada Ministerstwo Ochrony Środowiska. Ministerstwo Pracy zajmuje się w ten sam sposób projektami dotyczącymi rynku pracy, a Ministerstwo Gospodarki projektami dotyczącymi małych i średnich przedsiębiorstw (Small — and Medium-sized Enterprise SME). Ten typ systemu wymaga znaczcej koordynacji, ponieważ na szczeblu federalnym i regionalnym bierze w nim udział wielu uczestników.

88. Zadanie koordynacji zostało podjęte przez trzy ministerstwa, których zakres działania odpowiada zakresowi funduszy (ministerstwa odpowiadające funduszom): Kancelaria Federalna (Federal Chancellery) (14 osób) odpowiada za sprawy związane z UE w przypadku funduszy ERDF; Ministerstwo Pracy (8 osób) za fundusze ESF; a Ministerstwo Rolnictwa (25 osób) za Sekcję Ukierunkowania EAGGF. Do zadań tych

trzech ministerstwach należy: występowanie po raty z Funduszy Strukturalnych; rozdział przychodów pomiędzy administracją i kompetentne ciała; monitorowanie operacji.

89. Wskaźnik wkładu Länder i federacji w finansowaniu wieloletnich programów operacyjnych różni się w zależności od rodzaju funduszu. Różna jest także struktura organizacyjna przy obsłudze funduszy:

- *ERDF*: po rozdzieleniu przychodów pomiędzy Länder i federację Kancelaria Federalna (Federal Chancellery) (ministerstwo odpowiadające ERDF) przekazuje płatności Länder i informuje ministerstwa zajmujące się działaniami ERDF (ministerstwa współfinansujące). W działania związane z ERDF zaangażowane są 3-4 osoby wyłonione z władz z każdego z 9 Länder i przynajmniej 150 osób we wszystkich podległych agencjach i instytucjach.
- *Sekcja Ukierunkowa EAGGF*: pełna organizacja pomocy z Funduszy Strukturalnych dotyczącej Celów 5a i 5b została przekazana albo Gubernatorom Prowincji (Landeshauptleute), albo specjalnym agencjom dokonującym płatności lub Izbowi Rolniczemu (razem około 160 osób). Wszystkie te ciała otrzymują fundusze UE, jak również są współfinansowane przez Ministerstwo Rolnictwa (MR). Dotyczy to także zakresu środków finansowych pochodzących z Länder.
- *ESF*: Länder i biura regionalne Urzędu Zatrudnienia (Labour Market Service) (około 15 osób) zarządzają większymi transakcjami.

90. Doświadczenia austriackie wykazują, że ten system „partnerstwa” jest zoony ze względu na określoną liczbę jego uczestników na szczeblach centralnym, regionalnym, lokalnym i unijnym. Skutkiem tego są duże obciążenia pracą, koszty finansowe i brak zaufania do zasadniczo dobrych instrumentów. Nie odpowiada to idealnej zasadzie przejrzystej administracji i sprawia, że kontrola finansowa jest bardziej uciążliwa.

3.3. *Transfer funduszy z Komisji via agencje dokonujące płatności do końcowych beneficjentów*

3.3.1. *Sekcja Gwarancji EAGGF*

91. Poniżej przedstawiono informacje dotyczące transferu funduszy z Komisji via agencje dokonujące płatności do końcowych beneficjentów.

- Należności za członkostwo są rejestrowane na rachunku federalnym w banku austriackim.
- Płatności za działania w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (CAP) leżą w gestii 6 agencji dokonujących płatności (Agrarmarkt Austria = AMA; Zollamt Erstattungen = ZA/E; Ministerstwo Rolnictwa i trzy agencje dokonujące płatności w Länder) i zapisywane w cięciu budżetu krajowego.
- MR przedstawia raport w sprawie tych płatności władzom EAGGF (DG VI).
- Zgodnie z prawem unijnym zinterpretowanym przez Komitet EAGGF władze EAGGF informują MR czy i kiedy płatności te będą zaakceptowane jako dokonane.
- EAGGF sprawia, że wymagalne stają się poszczególne „zaliczkowe płatności”³ z rachunku UE na rachunek krajowy, którym administruje Ministerstwo Finansów. Wydatek w krajowym budżecie jest kompensowany przez przychód.

3. „Zaliczkowa płatność” jest terminem technicznym. W rzeczywistości EAGGF wypłaca to, co zostało zaakceptowane jako płatność należna z maksymalnym zwrotem siłgajc 2,5 miesiąca.

- Rachunki są zamykane corocznie na koniec roku finansowego EAGGF w połowie października.
- Procedura zamykania rachunków wyznacza konkretną kwotę płatności dokonywanych przez EAGGF do budżetu krajowego. Może to również obejmować dalsze transakcje pomiędzy EAGGF i budżetem krajowym.
- „Zielone stawki” (green rates): wydatek jest zadeklarowany przez Państwo Członkowskie w walucie krajowej. Refundacje są również wypłacane w walucie krajowej. Kurs przeliczeniowy nie ma wobec tego wpływu na saldo.

3.3.2. Fundusze Strukturalne

92. Transfer płatności Funduszy Strukturalnych dokonywany jest w sposób następujący:

- Wszystkie płatności Funduszy Strukturalnych są przekazywane w ECU (European Currency Unit) na rachunek w wybranym banku austriackim na rzecz MF (taki rachunek zostaje otwarty dla każdego Funduszu Strukturalnego). Płatność w ECU zostaje przeliczona na szylingi przy kursie wymiany obowiązującym w danym dniu i zapisana w ciężej budżetu krajowego.
- Kompetentne ministerstwo odpowiadające funduszowi jest natychmiast informowane przez MF o przychodzących transferach unijnych.
- Ministerstwa, które zarządzają funduszami rozpoczynają wypłatę transzy w szylingach do agencji dokonujących płatności, stosownie do wnioskowanej pomocy wspólnotowej.
- Jeżeli ministerstwo odpowiadające funduszowi jest w tym samym czasie agencją zajmującą się udzielaniem dotacji krajowych, zarządza funduszami wraz z dotacjami krajowymi. Jeżeli nie, to ministerstwo odpowiadające funduszowi informuje ministerstwo wydatkujące, uruchamiając w ten sposób poszczególne płatności.

3.3.3. Fundusze niestukturalne

93. Czasami trudno jest mieć pełną wiedzę o funduszy wspólnotowych. Jeżeli Wspólnota wypłaca środki bezpośrednio konkretnemu beneficjentowi bez przekazywania pieniędzy najpierw do rządowej agencji dokonującej płatności, nie ma żadnych informacji od pośredników ani od konkretnych adresatów, na temat przepływów funduszy wspólnotowych. Ten typ płatności niestukturalnych nie przechodzi przez żaden rachunek rządowy. Dlatego też ich całkowita kwota jest bardzo trudna do oszacowania ponieważ:

- konkretny beneficjent nie jest zobligowany do informowania instytucji rządowych o płatnościach; i
- UE, dając instrukcje dotyczące transferu, nie oczekuje publikowania tych wartości.

94. Te wartości Funduszy niestukturalnych pozostają nieznanymi dla Państwa Członkowskiego dopóki Europejski Trybunał Rozrachunkowy nie opublikuje pod koniec listopada swojego raportu dotyczącego poprzedniego roku finansowego.

3.4. Systemy, praktyka i procedury kontroli finansowej

3.4.1. Sekcja Gwarancji EAGGF

95. Złożone i precyzyjne procedury informacyjne EAGGF zostały wprowadzone przez władze austriackie (Wydział ds. Organizacji Wspólnego Rynku Ministerstwa Finansów i Ministerstwo Rolnictwa)

zgodnie z przepisami WE i częściowo przed wprowadzeniem ustawodawstwa unijnego. Wynika to z części z faktu, że ustawodawstwo unijne zbiega się z austriackim przystąpieniem do UE, które sprzyja wprowadzeniu całkowicie nowych procedur. Niemniej jednak należy dokonać przeglądu zobowiązań w sprawie wspólnego dostępu do informacji (przez wszystkie Państwa Członkowskie Wspólnoty) z powodu dużych obciążeń administracyjnych przez nie wywoływanych. Z drugiej strony zobowiązania te zwiększają do pewnego stopnia bezpieczeństwo zarządzania transferami finansowymi.

96. Prawo unijne zobowiązuje Państwa Członkowskie do powołania jednej lub więcej agencji dokonujących płatności. Agencje te są zobowiązane do aktywowania i rozdzielania płatności do poszczególnych beneficjentów i informowania nadrzędnej struktury o tych płatnościach. Jeśli istnieje więcej niż jedna agencja dokonująca płatności (jak w większości Państw Członkowskich) konieczne jest istnienie ciała koordynującego ich działania. Ciało koordynujące (w Austrii jest to Ministerstwo Rolnictwa) zbiera comiesięczne dane z agencji dokonujących płatności, sprawdza poprawność arytmetyczną i przedstawia informacje Komisji Europejskiej (DG VI). Ta struktura jest nowym elementem w administracji rynku rolnego. Okazało się, że jest on skuteczną. W ten sposób osiągnięty jest cel przedkładaania Komisji jednolitych danych krajowych.

97. A do dziś EAGGF nie odmówił wykonania żadnych płatności. Powody tego mogą być następujące:

1. Aby zarządza Wspólna Polityka Rolna od strony wewnętrznej Austria powołała poprzednie instytucje regulujące rynek⁴ w pojedynczych organizacjach. *Agramarkt* Austria (*AMA*) zajmuje się wprowadzaniem większości z polityk wspólnego rynku w tej dziedzinie. *AMA* jest niezależnym ciałem ustanowionym na podstawie prawa federalnego i podlega Ministerstwu Rolnictwa. Zewnętrzna strona *CAP* podlega zarządzaniu przez władze celne, szczególnie *Zollamt Erstattungen (ZAE)*⁵. Kilka kontroli przeprowadzonych przez władze *EAGGF* sprawiło, że *ZAE* cieszy się szczególnie dobrą reputacją. Chociaż wydaje się, że instytucje te dobrze działają końcowy dowód znajdzie się w procedurze zamykania rachunków.
2. Władze austriackie bardzo chętnie współpracują z władzami *EAGGF*. Obowiązkiem *EAGGF*, jak również świadczonym przez usługę jest nieustanne wyjaśnianie wszelkich niepewności dotyczących wprowadzania. Dobrą strategią jest zwracanie się do *EAGGF* o wyjaśnienia, tak często jak trzeba, nawet przy najłagodniejszych wątpliwościach.
3. *EAGGF* bardzo często przygląda się wprowadzaniu norm wspólnotowych w kraju. Ciekawym przykładem jest presja wywierana na agencje dokonujące płatności, aby pracowały szybko.

98. Ważne jest, aby mieć na względzie, że przedsiębiorstwa mogą z powodzeniem spekulować zmianami w wartości zapasów wywołanymi akcesjami. Jest to możliwe, w wyniku podejścia do akcesji z punktu widzenia „rynku jednolitego”, jak w przypadku Austrii. Austriackie doświadczenia wykazują, wynikające z materialnego traktowania zapasów, trudności z ich klasyfikacją zgodnie z Nomenklaturą

4. Już od lat trzydziestych państwo odgrywało istotną rolę w zarządzaniu rynkami rolnymi. Krótko mówiąc: *CAP* łączy elementy gospodarki rynkowej i gospodarki planowanej centralnie. Rozumie się samo przez się, że prowadzi to do istotnych problemów systematycznych i braku skuteczności.

5. Poszczególne zakresy kompetencji *AMA* i *ZAE* nakładają się w obszarze przyznawania zezwoleń eksportowych. Przyznawanie zezwoleń przypada na *AMA*, podczas gdy *ZAE* zajmuje się zarządzaniem eksportem, takim jak opłacanie refundacji eksportowych, kontrola poprawności, itd.

Scalon Unii Europejskiej i wreszcie ze zbieraniem opłat celnych za nadmierne zapasy nałożonych przez UE⁶.

99. Szacowana liczba profesjonalistów zaangażowanych w działania związane z wydatkami na rolnictwo (kontrola i wprowadzanie Sekcji Ukierunkowa i Sekcji Gwarancji EAGGF) wynosi około 1300 osób. Sekcja Ukierunkowa EAGGF oblicza się na około 185 osób; Sekcja Gwarancji EAGGF na 737 osób; 347 osób pracuje w obszarach wspólnych.

3.4.2. Fundusze Strukturalne

100. Doświadczenia w tym zakresie są niewystarczające. Kontroler Finansowy Komisji negocjował dwustronne protokoły w sprawie kontroli finansowej nad Funduszami Strukturalnymi. Te protokoły umożliwiają władzom Państw Członkowskich przeprowadzenie kontroli systemowej i kontrolowanie poszczególnych transakcji na podstawie uzgodnionej metodologii lub, akceptowanej jako równoważna, metodologii krajowej.

101. Z powodu federalnego i zdecentralizowanego systemu kontroli wraz z bezpośrednią odpowiedzialnością za zarządzania budżetem walców dla władz na szczeblu federalnym, Länder i lokalnym, taki system kontroli finansowej nie jest łatwy do wprowadzenia w Austrii.

3.5. Finansowanie a posteriori i jego wpływ na budżet krajowy

3.5.1. Sekcja Gwarancji EAGGF

102. CAP, choć jest całkowicie finansowana przez EAGGF, wywiera znaczny wpływ na finanse Państwa Członkowskiego. Po pierwsze, Państwo Członkowskie wstępnie je finansuje i dlatego musi ponosić koszty finansowe (np. odsetki). Po drugie, koszty administracyjne spadają na Państwo Członkowskie. Po trzecie, niewybaczalne są opóźnienia wobec harmonogramu. Komisja toleruje jedynie bardzo krótkie opóźnienia w działaniach Państwa Członkowskiego albo w przypadku samych płatności, albo w przypadku komunikowania o płatnościach. Nawet jeśli opóźnienie może być walców wyjaśnione, Komisja najpierw odejmuje je od płatności „zaliczkowych”.

103. „Efekt pierwszego roku”: EAGGF spłaca w ciągu 2,5 miesiąca to, co Państwo Członkowskie wstępnie sfinansowało. Rok EAGGF rozpoczyna się 16 października i kończy 15 października, podczas gdy rok finansowy rozpoczyna się 1 stycznia. Płatności Państwa Członkowskiego na rzecz Wspólnoty za jej działania interwencyjne o znacznie większej wartości finansowej⁷ mają być dokonywane po 16 października roku „t”. Prowadzi to do wydatkowania środków przez Państwo Członkowskie w jego roku finansowym (=roku kalendarzowym), podczas gdy zwroty dokonywane przez EAGGF będą rejestrowane na rachunkach Państwa Członkowskiego w następnym roku finansowym „t+1”.

6. Rozporządzenie nr 3108/94/UE i rozporządzenie 144/97/UE (spełniając artykuł 145 ustęp 2 traktatu akcesyjnego) przewiduje od 1 stycznia 1995 roku konieczność klasyfikowania ryżu (i oliwy z oliwek) na składowie zgodnie z Nomenklaturą Scaloną UE. Jako że austriacki kodeks taryfy celnej nie zawiera podpodziału na ryż (mielony i w całości), to różne rodzaje wielkości nie były weryfikowalne, a w konsekwencji cła nie były obliczalne. Oprócz tego właściciele zapasów nie zawsze byli tożsami z importerami, dlatego też władze Austrii miały trudności w zbieraniu tych należności, które były nałożone przez UE za nadmiarowe zapasy (od 1 stycznia 1995) w marcu 1997.

7. Np. średnie płatności za zboża, które są pojedynczą największą operacją w ramach CAP pod względem finansowym.

104. Ten mechanizm prowadzi do ogromnego nierównowagi w pierwszym roku po wejściu do UE, które jest bilansowane w ciągu następných lat. W przypadku doświadczeń austriackich refundacje na rolnictwo wyniosły w roku 1995 1134 miliona szylingów, podczas gdy płatności na rzecz CAP osiągnęły kwotę 9056 miliona szylingów.

3.5.2. Fundusze strukturalne

105. W ciągu dwóch pierwszych lat członkostwa w UE pojawił się następujący problem: chociaż fundusze ERDF znalazły się w Austrii na czas, nie mogły być wypłacone beneficjentom w trakcie roku finansowego 1995 i musiały być zachowane na przyszły rok z powodu nie dającego się uniknąć procesu powolnego wypłacania w fazie początkowej. Pieniądze UE, jak również środki krajowe, mogły być wydatkowane jedynie wraz z postępowaniem finansowania i płatnościami dokonywanymi przez beneficjentów.

3.6. Podział zakresów odpowiedzialności pomiędzy różnymi cấpami w celu poprawnego wprowadzenia i kontroli wykorzystania funduszy

106. Jak już poprzednio zauważono, Austria jest zdecentralizowanym państwem federalnym z trzema szczeblami rządowymi — federalnym, dziewięciu Länder i gminnym (Gemeinden) w każdym z krajów związkowych (Land). Każdy Land ma swoją własną konstytucję, parlament, budżet oraz autonomiczną i niezależną administrację.

107. W załączniku nr 5 wykazano, że nie ma żadnego centralnego kontrolera finansowego, nawet na szczeblu federalnym. Władze odpowiedzialne za budżet, takie jak federalne ministerstwa lub federalny Kanclerz (Chancellor) są prawnie i politycznie odpowiedzialne w ramach swojego obszaru kompetencji za poprawne wprowadzenie funduszy (i jednocześnie za rozchodowanie w przypadku odwrotnego przeznaczenia pieniędzy). Główny ciężar kontroli spoczywa na agencjach zarządzających funduszami. Aby wykonać kontrolę finansową każde ministerstwo wyposażone jest w funkcję kontroli wewnętrznej (wyodrębnionej organizacyjnie), znajduje się w nim także departament księgowania. Jeśli chodzi o wkłady i przychody to oznacza to, że transakcje pieniężne są poddane zwykłym mechanizmom kontrolnym (oddzielenie funkcji zarządczej od wykonawczej).

108. Austriacki system kontroli finansowej dobrze się sprawdza w ograniczonym zakresie kompetencji kontrolnych każdego cấpa (ministerstwa rozchodującego środki, agencji dokonującej płatności, itd.). W porównaniu z innymi państwami czystotliwość kontroli wewnętrznej (wyodrębnionej organizacyjnie) wydaje się być za wysoka. Ale system federalny utrudnia kontrolowanie sprzeczności pomiędzy różnymi cấpami kontrolnymi i znalezienie pewnego rodzaju „całociałej odpowiedzialności” za cały finansowy przepływ funduszy.

4. Zarządzanie środkami własnymi

4.1. Oszacowanie należności celnych i rolnych opłat wyrównawczych

109. Kalkulacje opierają się zwykle na poprzednich dochodach i prognozach dotyczących zewnętrznego obrotu towarowego dla danego roku. Konieczne jest oczywiście dysponowanie takimi kalkulacjami, w których bierze się pod uwagę wpływ zmian w uzgodnieniach i/lub przepisach celnych (stawkach, strukturze stawek). Obliczenia zależą od charakteru i wielkości zmian.

110. Przystąpienie do UE implikuje ogólnie znaczące zmiany w należnościach celnych i rolnych opłatach wyrównawczych. Dzieje się tak nie tylko dlatego, że Państwo Członkowskie przyjmuje system celny UE, ale dlatego, że mogą istnieć także istotne przesunięcia „wynikające ze zmian”, jak wtedy, gdy

wyrównywane są cła na artykuły importowane (tzw. „efekt rotterdamski”). Gdy zmiany w strukturze stawek mogą być w zasadzie obliczone na podstawie ostatniej statystyki dotyczącej obrotu towarowego lub danych celnych, tego „efektu przesunięcia” nie można oszacować. Dlatego te mogą istnieć istotne błędy w prognozach w pierwszym roku po akcesji.

111. Z budżetowego punktu widzenia kalkulacja należności celnych i rolnych opłat wyrównawczych jest mniejszym problemem, ponieważ 90% dochodów jest transferowanych, jako wkłady własne, do budżetu UE. Tylko 10% pozostaje w budżecie krajowym na koszty zbierania. Dlatego też wpływ budżetu Państwa Członkowskiego jest raczej niewielki. W każdym przypadku ograniczone znaczenie dla Unii ma dobre oszacowanie należności celnych i rolnych opłat wyrównawczych nowego Państwa Członkowskiego, ponieważ to co się liczy, to suma dochodów wszystkich Państw Członkowskich. Suma ta powinna być bliższa do przewidzenia, nawet jeśli nowi członkowie dołączą do UE, ponieważ ogólnie zanika „efekt przesunięcia” i dochody nowego Państwa Członkowskiego mogą być niskie w porównaniu z całkowitymi dochodami UE.

4.2. Zbieranie należności celnych i rolnych opłat wyrównawczych

112. Należności celne i rolne opłaty wyrównawcze mają być przekazywane zgodnie z dochodem. W Austrii służba celna jest odpowiedzialna za zbieranie tradycyjnych wkładów własnych (w tym rolnych opłat wyrównawczych), a Ministerstwo Rolnictwa i Leśnictwa jest odpowiedzialne za zbieranie opłat wyrównawczych za cukier i izoglukozę. Do służb celnych, które ponoszą za to odpowiedzialność, należy ustalenie, czy da się zastosować opłaty wyrównawcze.

113. Zgodnie ze Wspólnym Kodeksem Celnym i rozporządzeniem nr 1552/89/EWG wszelkie ustalone tradycyjne wkłady własne powinny być raportowane do Komisji na tzw. rachunkach A i B. Chociaż istniejący system przetwarzania danych sprawowa sobie dobrze i być może raczej zoptymalizowany, musiałyby być przyjęte procedury księgowania w celu wytworzenia raportu, którego konieczność ustalono w rozporządzeniu 1552/89/EWG. Nadal występują pewne trudności w wypełnianiu wymagań jakie niesie ze sobą raport roczny w sprawie oszustw i nieprawidłowości, artykuł 17 punkt 3 zgodnie z rozporządzeniem 1355/96.

114. Austriacka służba celna na długo przed przystąpieniem rozpoczęła swoje działania na rzecz ponownego opracowania krajowego systemu zbierania i zaadaptowania go do potrzeb Wspólnego Rynku, szczególnie pod względem wkładów własnych i skutecznego przeciwdziałania oszustwom. Należy podjąć niezbędne kroki, takie jak przesunięcia personelu; aktualizacja sprzętu i oprogramowania w tym urządzeniach celnych, które są rozmieszczone wzdłuż granicy zewnętrznej; rozwijanie sieci komputerowej i połączenie z istotnymi systemami baz danych; i specjalistyczne szkolenie.

4.3. Uzgodnienia dotyczące przeciwdziałania oszustwom / nieprawidłowościom

115. Państwa Członkowskie są zobowiązane do czynnego uczestnictwa w działaniach mających na celu ochronę wspólnych interesów finansowych i wprowadzenie adekwatnych instrumentów kontrolnych na granicach zewnętrznych w celu przeciwdziałania oszustwom / nieprawidłowościom oraz zakazom i ograniczeniom. Wraz z przystąpieniem do UE zostały zaplanowane i weszły w życie następujące porozumienia w sprawie oszustw, aby zobowiązania te mogły być wypełnione:

116. Na początku roku 1995 Ministerstwo Finansów powołało do istnienia Centrum Informacji Celnej i Analizy. Centrum m.in. zajmuje się:

- zbieraniem informacji, przetwarzaniem i analizą (analizą operacyjną i strategiczną);
- wprowadzaniem i wdrażaniem analizy ryzyka na szczeblu operacyjnym;

- zarządzaniem ryzykiem w administracji celnej;
- koordynowaniem komunikacji; i
- oceną rezultatów.

117. Na szczeblu regionalnym w departamentach celnych Regionalnej Administracji Skarbowej związanych z MF powołano siedem zespołów koordynacyjnych ds. przeciwdziałania oszustwom. Zespoły te odpowiadają za regionalną analizę ryzyka. Są one elementem łączącym pomiędzy urzędami celnymi i specjalnymi jednostkami w regionach, nad którymi sprawują pieczę, a Centrum Informacji i Analizy Celnej w Ministerstwie Finansów.

118. Na zewnętrznych przejściach granicznych specjalne jednostki wprowadzają instrumenty kontrolne na podstawie analizy ryzyka oraz intensywne kontrole pojazdów, autobusów i ciarówek. Wprowadzono także do rewizji celnej, jak również nowoczesne wyposażenie techniczne. Oprócz tego austriacka Ustawa Wprowadzająca Prawo Celne (Customs Law Implementing Act) dopuszcza kontrole celne na całym terytorium, w rzeczywistości można zobaczyć, że towary wędrują po całym obszarze pod kontrolą celną. Te instrumenty kontrolne są dzięki zastosowaniu ruchomych jednostek celnych.

119. Rosnące zapotrzebowanie na szeroki sprawozdawczość w dziedzinie oszustw i nieprawidłowości pociąga za sobą duże wydatki i jak dotąd przekracza 10% kwoty przyznanej na koszty zbierania, która może być zatrzymana z kwoty, która ma być zapłaconą w należnościach celnych i rolnych opłatach wyrównawczych.

4.4. Obliczanie stódków własnych VAT i czwartego stódka (stódków własnych PKB)

120. Z dużym wyprzedzeniem przed akcesją kandydatowi do członkostwa potrzebne będzie dobre oszacowanie stódków własnych VAT. Jeśli system VAT jest już podobny do dyrektywy WE dotyczącej VAT, możliwe może być ich obliczanie za pomocą procedury przewidzianej rozporządzeniem nr 1533/89/EWG. W wielu przypadkach ta metoda może nie być sensowna, a preferowane może być oszacowanie podstawy VAT bezpośrednio z rachunków krajowych poprzez przyjęcie łącznej strony popytu i dostosowanie wartości liczbowych tam gdzie jest to konieczne. Pierwsze budżety po przystąpieniu mogą się opierać na takich preliminarzach kosztów.

121. Obliczanie podstawy VAT (do corocznego raportu dla Komisji do 31 lipca roku następnego) jest raczej (ale niekoniecznie) skomplikowane. Wyniki mogą być przyjęte jako podstawa dla przyszłych preliminarzy stódków własnych VAT.

122. Obliczenia / prognozy dotyczące PKB są dokonywane przez ÖSTAT (Austriacki Główny Urząd Statystyczny). W tym samym czasie informacje o ostatnich danych otrzymują również Urząd Statystyczny Wspólnot Europejskich (EUROSTAT) i Komisja. Na tych informacjach opierają się prognozy dotyczące wkładu opartego na PKB, jak również kalkulacje dotyczące zamykania rocznego rachunku.

4.5. Procedury transferu i obliczania krajowego wkładu do UE

123. Zgodnie z istniejącym rozporządzeniem finansowym Unii Europejskiej każde Państwo Członkowskie musi dostarczyć wkład krajowy poprzez zapisanie na dobro „Rachunku z artykułu 9” (rozporządzenie nr 1552/89/EWG). W Austrii rachunek ten nie został otworzony w Nationalbank, ale stanowi część federalnego systemu księgowania. Wszystkie kredyty (austriacki wkład w stódki własne UE) i ciarary (płatności do Komisji) są wyszczególnione na liście, a saldo rachunku wykazuje aktualny stan

•rodków własnych. Faktyczne podatności zależą od potrzeb gotówkowych Brukseli. Podatności powodowane są także przez potrzebę zrównoważenia rachunków artykułu 9 innych Państw Członkowskich (zgodnie z ich udziałem we wkładzie całkowitym).

124. Taki sposób utrzymywania rachunku z artykułu 9 gwarantuje, że podatki własne Wspólnoty nie opuszczają federalnego portfela pieniężnego, dopóki Komisja Europejska nie wezwie do wypłaty.

125. Ponieważ wszelkie dodatkowe informacje dotyczące zleceń podatności docierają bardzo późno, istnieje potrzeba obsługi nadmiernych wydatków. Dużo trudniejsze staje się przez to zaplanowanie krajowych miesięcznych potrzeb finansowych.

4.6. Przygotowanie statystyki

4.6.1. Podatki własne

126. Głównym problemem tu występującym jest porównywalność wartości liczbowych. Podczas gdy Europejski Trybunał Rozrachunkowy (ECA) i Komisja wykorzystują otrzymane kredyty jako równoważnik dla przychodów, Austria wykorzystuje aktualne podatności jako, że w budżecie krajowym stosowana jest księgowość kasowa. Dlatego też muszą być przygotowywane dwie równoległe statystyki, aby porównać krajowe wartości liczbowe z wynikami innymi Państw Członkowskich, publikowanymi przez ECA.

4.6.2. Fundusze/przychody

127. Problemy związane z asygnowaniem, występujące pod koniec roku przynoszą rezultaty w postaci różnych wartości liczbowych na szczeblu wspólnotowym i krajowym. Dzieje się tak dlatego, że podatności dokonane przez WE w styczniu odnoszą się do roku poprzedniego; podczas gdy dla Państwa Członkowskiego reprezentują one dochód w nowym roku.

128. W ciągu pierwszych lat członkostwa ogólne wartości liczbowe mogą wykazywać skrajne fluktuacje i nie są reprezentatywne dla późniejszej średniej. Różne podziały tych statystyk przynoszą rezultaty w postaci nieprzyjemnego dla użytkownika i nieprzejrzystego systemu. Nawet tabele Komisji i ECA wykazują następujące cechy dla wydatków Unii:

- Różne struktury dla tej samej kategorii (szczególnie w Kategorii 3 prognozy finansowej)
- Różne wartości liczbowe, ponieważ nie wszystkie podatności mogą być bezpośrednio odniesione do określonego kraju, a każda z instytucji korzysta z innego systemu.

129. Ogólnie rzecz biorąc można powiedzieć, że rozsądne jest pytanie o tzw. transfery wsteczne (back-transfers) Komisja unika szczegółowej sprawozdawczości. Jednocześnie istnieje potrzeba zaspokojenia prawnie uzasadnionego wymogu informowania ludności Austrii.

5. Proces uchwalania budżetu Wspólnoty

5.1. Role Ministerstwa Finansów, ministerstw branżowych, agencji, władz lokalnych i regionalnych, innych organizacji i Stałego Przedstawicielstwa w Brukseli

130. W procesie adaptowania krajowych struktur odpowiedzialnych za podejmowanie decyzji do członkostwa UE trzeba sobie poradzić z trzema głównymi problemami:

- Jak koordynować rządowy proces kreowania polityki;
- Jak wciągnąć w ten proces Länder; i
- Jak operować kontrolą parlamentarną polityki rządu w ramach UE.

131. W porozumieniu koalicyjnym obydwaj partnerzy koalicyjni zdecydowali się na system pełnej formalnej równości pomiędzy Ministerstwem Spraw Zagranicznych i Urzędem Rady Ministrów Kanclerza, np. alternatywne jest przewodnictwo grupom roboczym przygotowującym dla Rady UE lub COREPER I i II.

132. Rząd federalny, który jest odpowiedzialny za reprezentowanie interesów Republiki musi regularnie informować poniżej przedstawione ciała i zasięgać ich opinii w sprawie każdego ważnego projektu UE:

- Rada Ministrów
- Parlament krajowy (komitet wykonawczy)
- Länder i gminy (jeżeli określone pytanie UE wpływa na ich sferę niezależności lub dotyczy ich z innego powodu); i
- Partnerzy społeczni.

133. W niektórych przypadkach opinia jednego z powyżej wymienionych ciał jest wiążąca dla rządu federalnego; odejście od niej jest możliwe jedynie z nagłych przyczyn związanych z polityką zagraniczną lub integracją europejską.

134. Główna odpowiedzialność za wszystkie sprawy związane z budżetem krajowym jak i UE, spoczywa na Ministerstwie Finansów. W Austrii Minister Finansów odpowiada za politykę finansową i podatkową oraz za finansową koordynację i uczestnictwo w sporządzaniu projektu Budżetu Wspólnoty oraz decydowanie o nim.

135. Ministerstwo Finansów oddelegowało czterech attaché do Stałego Przedstawicielstwa w Brukseli, przy czym jeden z nich (przedstawiciel komitetu budżetowego) na stałe współpracuje z Wydziałem Finansów UE MF (uczestniczy w procesie planowania Budżetu Wspólnoty; koordynuje wszelkie przepływy finansowe do i z Brukseli; zarządza środkami własnymi i przedstawia dotyczące ich prognozy; oraz sporządza raporty zgodnie z rozporządzeniem nr 1552/89/EWG).

136. Jednym z głównych zadań MF jest ochrona interesów narodowych i wpływanie na proces podejmowania decyzji na szczeblu UE (ECOFIN i Rada Budżetu). MF musi również zagwarantować stałą współpracę (pomiędzy MF a ministerstwami branżowymi) w sprawie krajowego stanowiska dotyczącego różnych polityk realizowanych przez Wspólnotę, z uwzględnieniem ich implikacji finansowych i ograniczeń budżetowych. Ministerstwa rozchodujące środki mają obowiązek śledzenia zobowiązań finansowych za znaczące finansowo działania na szczeblu wspólnotowym, aby mogły oszacować efekty wewnętrzne.

137. Kluczowym jest pytanie o to jak należy finansować priorytety polityczne Unii w świetle rygorów budżetowych obowiązujących w Austrii, aby spełnione były kryteria zbienności dla Europejskiej Unii Monetarnej (European Monetary Union — EMU).

5.2. *Zmiana w ustawach, procedurach i systemach dotyczących budżetu krajowego*

138. Ponieważ transfery pomiędzy Austrią i Wspólnotą odbywają się prawie całkowicie w ramach budżetu federalnego nie występuje potrzeba wprowadzenia radykalnych zmian.

5.3. Prognozowanie przychodów / funduszy i wkładów

5.3.1. Prognozowanie środków własnych

139. Prognozy dla Budżetu Unii Europejskiej w roku „t” muszą być ustalone na początku roku „t-1”. Na tych prognozach opierają się płatności oparte na PKB i VAT w roku „t”, które w grudniu roku „t+1” są jedynie korygowane zgodnie z przeliczeniami podstawy PKB i VAT.

140. Ogólnie rzecz biorąc, wobec prognoz dotyczących VAT można stosować jednolite elastyczne ujęcie, w którym bierze się dochody z przeszłości i szacuje przyszły rozwój zgodnie z prognozami gospodarczymi dotyczącymi odnośnych sum globalnych (głównie konsumpcji sektora prywatnego i w części publicznego). Przystąpienie do UE przynosi większą niepewność wobec prognoz w krótkim okresie czasu, ponieważ nawet jeśli nie występują żadne zmiany w stawkach podatkowych mogą się pojawić zmiany w strukturze podatków (np. które pozycje są wolne od podatku lub kiedy stosuje się obniżone stawki podatku). Zmienione procedury podatkowe mogą powodować krótkotrwałe zakłócenia w prognozowaniu. Te dodatkowe problemy związane z prognozowaniem powinny zaniknąć po kilku latach.

141. Po tym jak po raz pierwszy wykonano wiarygodne obliczenia podstawy VAT, można w podobny sposób jak dla VAT, oszacować przyszłe środki własne VAT wykorzystując w obliczeniach prognoz rozwoju odnośnych sum gospodarczych.

5.3.2. Prognozowanie przychodów / funduszy

142. Z poniżej przedstawionych powodów nie jest możliwe dokładne prognozowanie Funduszy Strukturalnych:

- W zależności od aktualnej sytuacji gospodarczej będą flaktuowały kwoty zwrotów i dlatego zmienna będzie zdolność (chłonność) Państwa Członkowskiego do współfinansowania;
- Większość płatności w Kategorii 3 Budżetu UE (polityki realizowanej wewnątrznie) kierowana jest bezpośrednio do finalnego beneficjenta (zwroty niestrukturalne) i dlatego nie pojawiają się one w budżecie krajowym;
- W pierwszym roku występują opóźnienia, dlatego zwroty w roku drugim są nieproporcjonalnie wysokie.

143. W przypadku Sekcji Gwarancji EAGGF raczej trudne okazało się oszacowanie wielkości transferów w ramach CAP w czasie ustalania budżetu federalnego. Jednakże austriacki system budżetowy wykazał swoją elastyczność na tyle dużą, aby poradzić sobie z tym problemem.

6. Współpraca, koordynacja i kontakty

6.1. Z Komisją i z innymi Państwami Członkowskimi

144. Istnieje wiele formalnych i nieformalnych kanałów informacyjnych pomiędzy Państwami Członkowskimi i/lub sekcjami Komisji; skuteczna współpraca pomiędzy państwami ubiegającymi się o członkostwo i Komisją i/lub Państwem Członkowskim wymaga dodatkowych wysiłków. Ilustrują to poniżej przedstawione przykłady.

145. Jednym z zasadniczych zadań w przygotowaniach do akcesji jest, aby w odpowiednim czasie przyjmować krajowe ustawodawstwo pozostające w zgodzie z prawem wspólnotowym w dziedzinie c.a. Z

powodów językowych było oczywiste, że austriacka administracja mogłaby korzystać w szerokim zakresie z niemieckich rozporządzeń dotyczących tej sprawy. Ustalono kontakty z odpowiedzialnymi osobami, a austriaccy urzędnicy służby cywilnej mogli korzystać z wymiany informacji. Najintensywniejsze prace przygotowawcze rozpoczęły się nie wcześniej niż rok przed przystąpieniem. Trzeba było wyszkolić i wyposażyć personel w stosowną dokumentację, aby od samego początku zagwarantować pełną zgodność procedur administracyjnych z prawem wspólnotowym. Z powodu faktu, iż rozporządzenia WE są często nieprecyzyjne, trudne do zinterpretowania i niespójne, MF wydało specyficzne instrukcje poprzez elektroniczną dokumentację celną.

6.2. Koordynacja pomiędzy sektorami

146. Zgodnie ze szczególnymi dyrektywami administracyjnymi (koordynującymi priorytety krajowe dla wspólnotowych ustaw legislacyjnych), dotyczącymi współpracy budżetowej i koordynacji pomiędzy sektorami, Ministerstwo Finansów musi być jak najwcześniej informowane o wszelkich decyzjach, które mogłyby mieć implikacje finansowe, tj. jak tylko rozpoczną się dyskusje albo w Komisji, w odnośnej grupie roboczej Rady lub w Parlamencie Europejskim. Odpowiedni departament w Austrii jest zobligowany do kontaktowania się z danym wydziałem budżetowym w Ministerstwie Finansów. Najpóźniej takie implikacje budżetowe są wykrywane w czasie cotygodniowych spotkań przygotowawczych, gdzie końcowe stanowisko / polecenia są wysyłane do Stałego Przedstawicielstwa w Brukseli.

147. Spotkania pomiędzy sektorami mają za cel umożliwienie dokładnej i zgodnej z harmonogramem koordynacji stanowiska krajowego uwzględniającego wnioski Komisji i zagwarantowanie skutecznego uczestnictwa Austrii w procesie integracyjnym. Każde ministerstwo branżowe jest odpowiedzialne za koordynowanie swoich specyficznych tematów UE (dokumentów, wniosków itd.).

6.3. Inspekcje przeprowadzane przez różne ciała kontrolne

6.3.1. Trybuna Obrachunkowy

148. Austriacki Trybuna Obrachunkowy (autonomicznie) i Europejski Trybuna Obrachunkowy (wraz z Austriackim Trybunałem Obrachunkowym) regularnie kontrolują właściwe wprowadzenie i/lub wykorzystanie: tradycyjnych środków własnych; wydatków na rolnictwo; Funduszy Strukturalnych; i VAT (funkcjonowanie księgowości VAT i systemu płatności).

6.3.2. Komisja Europejska

149. Celem inspekcji Wspólnoty Europejskiej jest zagwarantowanie, że zarządzanie krajowe i instrumenty kontrolne są skuteczne. Inspekcje te odbywają się regularnie (przynajmniej raz do roku) i albo mają charakter autonomiczny (niezależnie od krajowych instrumentów kontrolnych) albo wspólny (wraz z krajowymi instrumentami kontrolnymi).

150. DG VI przeprowadza kontrole w Państwach Członkowskich kilka razy do roku. Kontrole te dotyczą nie tylko zgodności procedur odpraw celnych i zapisów z prawem wspólnotowym, lecz także kontroli wewnętrznej (jako funkcji zarządzania) i procedur płatności w agencjach dokonujących płatności. Te ostatnie stały się szczególnie ciekawe wraz z przyjęciem kryteriów dotyczących akredytowania dla agencji dokonujących płatności na mocy rozporządzenia nr 1663/95. Jeżeli wprowadzenie rozporządzenia wspólnotowego nie zostanie zatwierdzone przez kontrolerów, wynikiem kontroli są sprostowania finansowe.

6.3.3. *Administracja krajowa*

151. Prawo wspólnotowe, tak jak i krajowe, pozostaje zgodne co do konieczności istnienia krajowych instrumentów kontrolnych oprócz instrumentów kontrolnych UE. Istniejący system kontroli w Austrii różni się w zależności od kontrolowanych obiektów i władz krajowych wypełniających to zadanie.

152. Przykładowo, instrumenty kontrolne dotyczące tradycyjnych środków własnych w formie należności celnych opierają się na trzech szczeblach w ramach krajowych władz celnych podzielonych na dwie sekcje: jedną dla ustawodawstwa celnego i jedną dla księgowości. Każdy szczebel, a w ramach szczebla każda sekcja (ustawodawstwo celne lub księgowość) kontroluje pewien lokalny obszar. Kontroli przewodniczy Ministerstwo Finansów.

7. **Zagadnienia organizacyjne**

7.1. *Zasoby ludzkie i techniczne*

153. Austria stara się w jak największym stopniu wykorzystać istniejące struktury organizacyjne do wprowadzania kontroli finansowej i budżetowej pomimo zmian zaistniałych w celach i zadaniach. Zgodnie z potrzebami zostały przyjęte istniejące mechanizmy instytucjonalne i procedury administracyjne. Powołano tylko kilka ciał, a kilka zostało poszerzonych.

154. Tak było też w przypadku liczności personelu. Choć akcesja nie spowodowała jego znaczącego wzrostu, to nastąpiły przesunięcia pracowników na stanowiska krytyczne. Ogólnie rzecz biorąc sektor publiczny wykazał się wysoką elastycznością i skutecznością w zetknięciu z nowymi wyzwaniami.

155. Trzeba było zainwestować w wyposażenie do elektronicznego przetwarzania danych i umożliwiający tworzenie sieci, aby można się było szybko komunikować ze wszystkimi partnerami zaangażowanymi w działania.

7.2. *Szkolenie*

156. Od roku 1991 Instytut Administracji Publicznej oferuje uczestnictwo w tzw. „Europa-Akademie”, intensywnym 4-miesięcznym programie poświęconym głównym tematom unijnym (instytucjom europejskim, procesowi podejmowania decyzji, prawu unijnemu, gospodarce, językom obcym, technikom komunikowania się i negocjacji, polityce), jak również w 12-miesięcznym „EU curriculum” o podobnej zawartości.

157. W Ministerstwie Finansów nieustannie odbywają się różne seminaria dotyczące spraw unijnych wraz z regularnymi kursami językowymi. We współpracy z Akademią Dyplomacji w Wiedniu opracowano na zamówienie kursy szkoleniowe przygotowujące Austrię do przewodniczenia w roku 1998.

158. Profesjonalistów zachęca się do wizytowania Stałego Przedstawicielstwa w Brukseli lub oddzielnych departamentów w Komisji, aby nabierali koniecznego doświadczenia.

ZAŁĄCZNIK 1. PRZYSTĄPIENIE AUSTRII DO UNII EUROPEJSKIEJ

159. Poniżej przedstawiono chronologiczną listę etapów w austriackim procesie negocjacyjnym.

17 lipca 1989	Austria ubiega się o członkostwo UE;
Grudzień 1992	Rada Europy w Edynburgu: Porozumienie w sprawie rozpoczęcia negocjacji o poszerzenie;
1 stycznia 1993	Zaczyna obowiązywać porozumienie w sprawie Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EEA);
1 lutego 1993	Otwarcie negocjacji akcesyjnych;
13 kwietnia 1994	Akceptacja tekstów końcowych;
12 czerwca 1994	Referendum w Austrii w sprawie członkostwa (66.36% „za” — 33.61% „przeciw”);
24 czerwca 1994	Podpisanie Traktatu Akcesyjnego w Corfu;
11 listopada 1994	Ratyfikacja przez Parlament austriacki;
1 stycznia 1995	Pełne członkostwo.

160. Przygotowanie opinii Komisji w sprawie ubiegania się Austrii zajęło 24 miesiące. Gdy Komisja przedstawiała *acquis communautaire* temat po temacie można było ustalić większość problemów technicznych i politycznych.

161. Szczegóły finansowe dotyczące wkładu do Budżetu UE były ostatnimi punktami naszego *acquis* przeglądu. Przyszłość Austrii jako udziałowca netto była całkiem jasna. Większość czasu spędziliśmy na omówieniu Wspólnej Polityki Rolnej (CAP), do której Austria miała wielkie zastrzeżenia dotyczące *acquis* (innym obszarem krytycznym był ruch tranzytowy).

162. W przeciwieństwie do poprzednich poszerzeń, to poszerzenie miało miejsce w ramach Jednolitego Rynku bez możliwości przeprowadzania kontroli granicznych. Jesteśmy zobligowani do wyrażenia zgody na natychmiastowe otwarcie naszego rynku bez wprowadzenia akcesyjnych kwot kompensacyjnych dla okresu przejściowego, jak dzieło się w przypadku poprzednich poszerzeń. Przyniosło to efekt w znaczącym spadku cen na niektóre produkty rolne.

163. Pod koniec negocjacji UE zaoferowała nadzwyczajne transfery („Pakiet rolniczo-budżetowy”, artykuł 81 Traktatu akcesyjnego) całkowitej kwoty 813 MECU dla czteroletniego okresu przejściowego:

Rok	1995	1996	1997	1998	Ogółem
MECU	583	106	71	53	813
Miliardy Sch	7.60	1.40	0.96	0.72	10.67

164. Oferta ta została przedstawiona z dwóch powodów:

1. W roku 1995 Austria nie mogła otrzymać wypłat z Komisji zgodnych z przepisami CAP ponieważ Austria nie była upoważniona do otrzymywania takich płatności z powodów prawnych („zielona dziura”). W rzeczywistości Państwa Członkowskie są tylko wtedy upoważnione do otrzymania płatności CAP z UE, jeżeli wydatkowały wstępne płatności 2.5 miesiąca wcześniej. Aby zastąpić te płatności UE zaoferowała nadzwyczajny transfer, który obliczono na około 4.5 miliarda Sch.
2. Austria musiała zaakceptować Wspólną Politykę Rolną (CAP) od początku swojego członkostwa w UE. Aby ułatwić otwarcie rynków w sektorze rolnym (przynosiłoby rezultaty w postaci ostrego spadku w poziomie cen) Austria podjęła nadzwyczajne działania. Aby pokryć koszty budżetowe Austrii wynikające z tych działań UE zaoferowała jej dodatkowy transfer.

ZAŁĄCZNIK 2. WŁAD DO BUDŻETU UE I PRZYCHODY Z BUDŻETU

165. Wartości liczbowe oznaczone *** są wzięte z austriackich rachunków, w szczególności z budżetu federalnego.

1. Wład

	1995 (mld Sch)	%	1996 (mld Sch)	%
Kredyty				
•rodki oparte na PKB	5.25	23	7.36	29
Poprawka Zjednoczonego Królestwa	0.49	2	1.50	6
•rodki VAT	14.60	63	12.72	51
Tradycyjne •rodki własne	2.92	13	3.54	14
Kredyty ogółem	23.26	100	25.12	100
Płatności				
Płatności brutto	18.75		29.94	
Płatności netto	18.43		26.54	

2. Przychody

	1995 (mld Sch)	%	1996 (mld Sch)	%
Artykuł 81 Traktatu Akcesyjnego	7.60	73	1.4	6
ESF	0.63	6	1.6	7
ERDF	0.00	0	1.0	4
Sekcja Gwarancji EAGGF**	1.13	11	16.2	73
Sekcja Ukierunkowa EAGGF	0.42	4	1.5	7
Pozostałe przychody***	0.57	6	0.6	3
Przychody ogółem	10.35	100	22.3	100

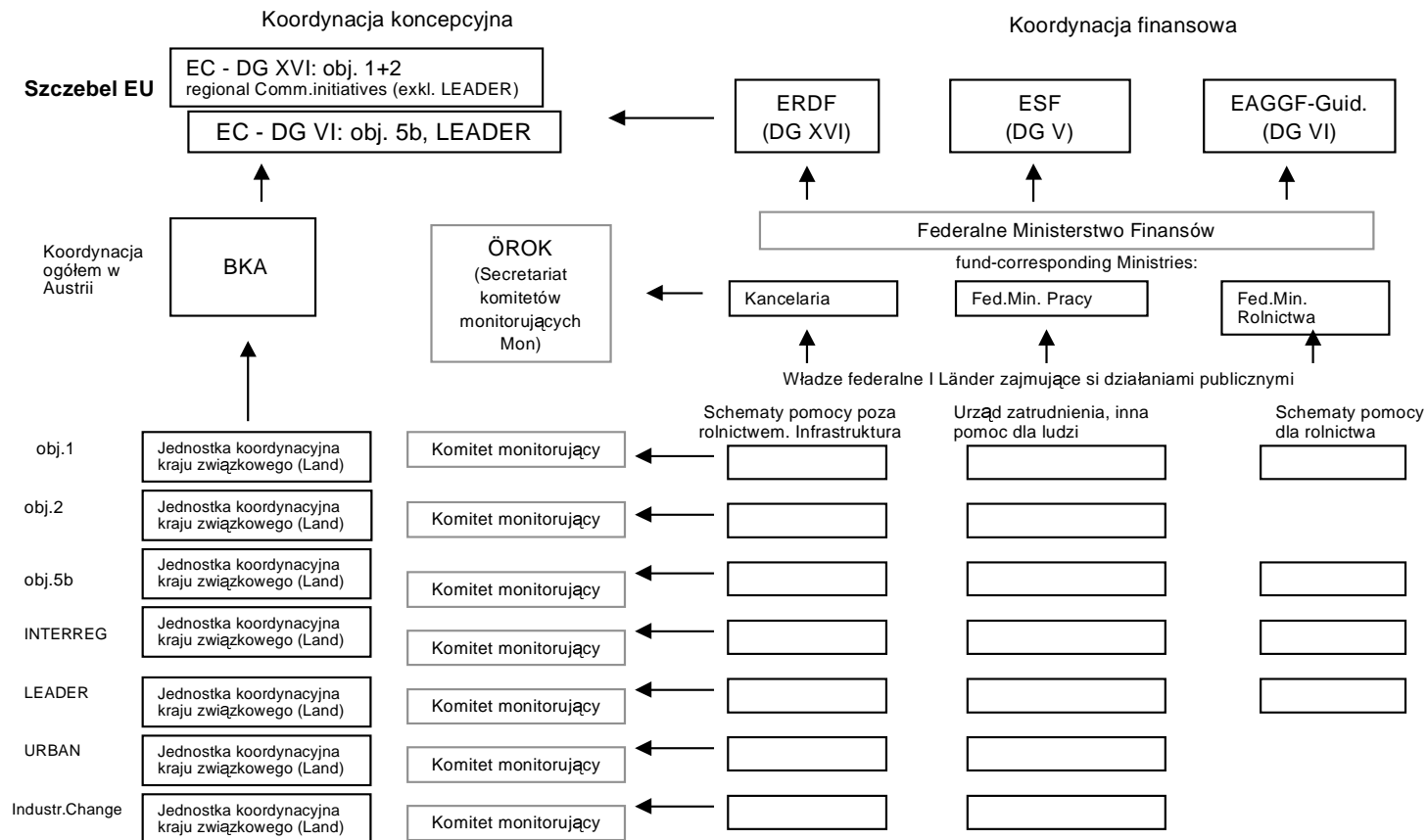
* brutto: obejmuje zwrot za 10 % kosztów zbierania (tradycyjne •rodki własne)

** 1996: *Bund* (Federacja): 15 195 159 326.61
Länder (Kraje związkowe) 1 036 358 360.00

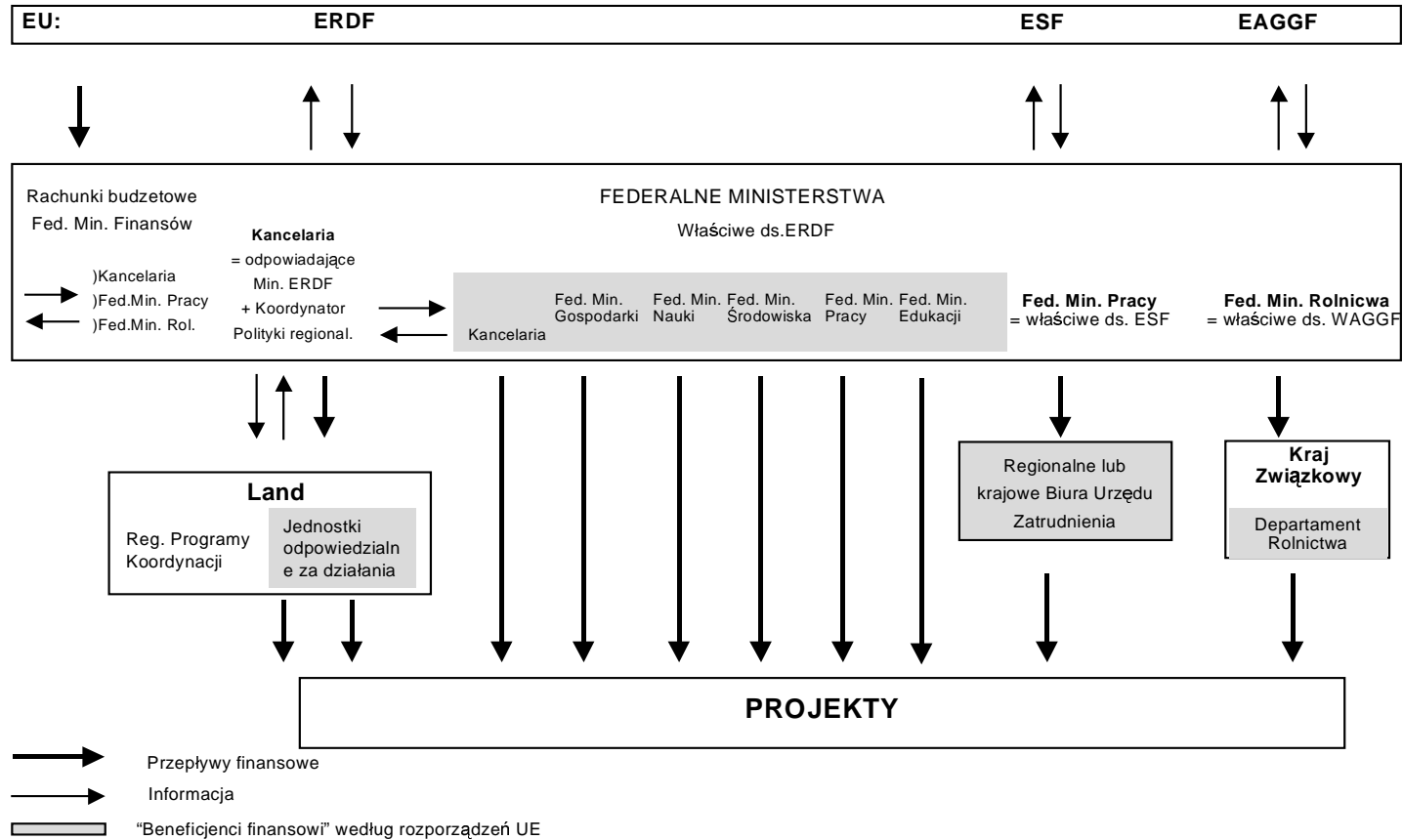
*** 1995: pozycja „pozostałe pozycje” Europejski Trybunał Obrachunkowy (ECA),
Raport roczny 1995 wyłącza różnice w kursie
(NB: okres obrachunkowy Budżetu UE).

1996: szacunek z grubsza

ZAŁĄCZNIK 3. FUNDUSZE STRUKTURALNE UE W AUSTRII: WZAJEMNE POWIĄZANIA KONCEPCYJNEJ I FINANSOWEJ KOORDYNACJI PROGRAMÓW



**ZAŁĄCZNIK 4. FUNDUSZE STRUKTURALNE UE DLA AUSTRII: PROCEDURY FINANSOWE —
PROGRAMY REGIONALNE (CELE 1, 2.5B, REG.C)**



ZAŁĄCZNIK 5. KONTROLA FINANSOWA: SYSTEM KRAJOWY W AUSTRII

1. Sporządzanie budżetu

166. Parlament przyjmuje co roku budżet federalny („Federal Finance Act” — Ustawa o finansach federalnych). Ważny budżet (tj. krajowe finansowe preliminarze na następny rok) jest przyjmowany jako załącznik do tej ustawy (Federal Finance Act). Federalny Minister Finansów sporządza projekt ustawy finansowej, który rząd federalny w określonym terminie przedstawia Parlamentowi wraz z załącznikami. Jeśli Parlament nie przyjmie budżetu na nadchodzący rok przed upływem bieżącego roku, wtedy zaczynają obowiązywać przepisy z Konstytucji federalnej dotyczące tymczasowych budżetów.

167. Ważne jest aby wiedzieć, że Federal Finance Act nie jest formalnym aktem ustawodawczym, postanawia się w nim jedynie wewnętrzne zależności prawne pomiędzy różnymi częściami zaangażowanymi w zarządzanie federalnymi finansami. Nie może służyć jako podstawa do roszczeń lub zobowiązań stron trzecich. Stosuje się zasady dotyczące podwójnej prawnej zależności działań dotyczących administracji finansowej, tzn. że środki federalne nie mogą być wydatkowane bez podstawy zarówno w federalnym prawie finansowym, jak i w szczególności w prawie merytorycznym.

2. Wewnętrzne instrumenty kontrolne, poprzedzające wykonanie budżetu bieżące w gestii Ministra Finansów

168. Za wykonanie budżetu odpowiadają przede wszystkim różne departamenty zarządzające środkami. Jednakże Konstytucja austriacka nadaje Ministrowi Finansów istotne możliwości interweniowania w trakcie wykonywania budżetu. W ramach artykułu 51a Konstytucji Minister Finansów musi zagwarantować, że „płatności honorujące zobowiązania są dokonywane wtedy gdy są należne, w granicach dostępnych środków i w zgodzie z zasadami ostrożności, gospodarności i skuteczności”. Ten sam artykuł upoważnia Ministra Finansów do obcinania wydatków za przyzwoleniem Rządu „jeśli wymaga tego struktura dochodów i wydatków lub istnieje znacząca zmiana w ogólnych tendencjach gospodarczych w ciągu roku”.

169. Konstytucja upoważnia Ministra Finansów do podejmowania interwencji przy wykonywaniu budżetu dlatego, że jest on odpowiedzialny za zarządzanie budżetem w całości. Zakres tych możliwości jest wyznaczony przede wszystkim przez odnośne przepisy Ustawy o Budżecie Federalnym 1996 (Federal Budget Act 1996) (w szczególności ustępy 43 do 45). Federalny Minister Finansów musi de facto być zaangażowany w wykonywanie wszelkich głównych projektów. Kwota, jaką może wydatkować bez zgody Ministra Finansów jest ustalona w dekreście dotyczącym wykonania dołączonym do corocznej Ustawy o Finansach Federalnych (Federal Finance Act), w części „zakres finansowy”.

170. Minister Finansów musi zagwarantować, że:

- Każdy projekt, według którego rząd federalny ma wypełniać swoje obowiązki administracyjne jest zgodny z zasadami budżetowymi (ostrożność, gospodarność)

i skuteczno•), i potrzeb• ogólnego zrównowa•enia oraz solidarno•ci finansowej pomi•dzy Rz•dem federalnym, Länder i zarz•dami miast;

- Mo•liwe jest, pokrycie wszystkich wydatków wynikaj•cych z wykonania projektu, przy wziciu pod uwag• prognozy dotycz•cej sytuacji bud•etowej i gospodarki jako ca•oci;
- Do pokrycia zobowi•za• wydatkowych dost•pne s• wystarczaj•ce i poprawne pod wzgl•dem rodzaju •rodki, przy wziciu pod uwag• odno•nej prognozy i, w szczeg•lno•ci, istniej•cych zobowi•za•;
- Wszystkie wprowadzone zobowi•zania spe•niaj• rzeczywiste potrzeby; i
- Terminy ostateczne p•atno•ci s• tak ustalane, •e p•atno•ci mog• by• dokonane na czas i w ca•oci.

171. Minister odpowiedzialny za dany projekt i Minister Finansów musz• go uzgodni•, zanim zostanie wdro•ony. W niektórych przypadkach dotycz•cych znacz•cych kwot Minister Finansów musi by• zaangażowany ju• na etapie planowania. Je•li minister odpowiedzialny za projekt i Minister Finansów nie dojd• do porozumienia w sprawie wdro•enia, ka•dy z nich mo•e przedstawi• problem Radzie Ministrów.

172. Na mocy swoich uprawnie• do kontrolowania wykonania bud•etu Departament Bud•etowy Federalnego Ministerstwa Finansów jest najwa•niejszy• wadz• kontroluj•c• go przed wykonaniem. Pozwala to Ministrowi Finansów na ci•g•e sprawdzanie bud•etu i finansów rz•dowych, a jest on zarówno upowa•niony jak i zobowi•zany do interweniowania w sprawach finansowych je•li istnieje rozbie•no•• mi•dzy warto•ciami docelowymi i wynikiem bezpo•rednim.

3. Wewn•trzna kontrola finansowa (jako funkcja zarz•dzania) dokonywana przez ministra odpowiedzialnego za kwestionowany obszar

173. Przeprowadzaj•c kontrole finansowe ministrowie odpowiedzialni za wydatki mog• skorzysta• z dwóch cia•: departamentu ksi•gowego i departamentu kontroli wewn•trznej (wyodr•bnionej organizacyjnie) w ministerstwie podlegaj•cym kontroli. Departamenty ksi•gowe odgrywaj• istotn• rol• w kontroli rachunków, jak i w wykonaniu okre•lonej liczby zada•. Ustawa o Bud•ecie Federalnym (BHG) i Dyrektywa lub Zarz•dzenie dotycz•ce Bud•etu Federalnego (BHV), przyj•te w roku 1989 zawieraj• szczeg•lne przepisy dotycz•ce „kontroli wewn•trznej (wyodr•bnionej organizacyjnie)” do stosowania przez departamenty ksi•gowe jako cz•• wykonywania bud•etu (patrz poszczególne ust•py 90 do 92 Ustawy o Bud•ecie Federalnym). Kontrola wewn•trzna (wyodr•bniona organizacyjnie) obejmuje kontrol• wst•pn•, kontrol• wykonania bud•etu i kontrol• po wykonaniu.

174. Kontrola wst•pna obejmuje sprawdzenie •róde• ka•dego poszczeg•lnego roszczenia i zobowi•zania dotycz•cego p•atno•ci oraz kwot. Sprawdzane jest wszystko pod wzgl•dem prawnym, dok•adno•ci matematycznej i zgodno•ci z zasadami ostro•no•ci, gospodarno•ci i skuteczno•ci. Kontrola wst•pna powinna by• tak staranna jak jest tylko mo•liwe.

175. W trakcie kontroli wykonania sprawdzane s• polecenia przelewu, aby zagwarantowa•, •e ich forma i zawarto•• jest zgodna z rozporz•dzeniami bud•etowymi i innymi przepisami.

176. Kontrola po wykonaniu obejmuje sprawdzenie, czy p•atno•ci i operacje zamykania rachunków by•y przeprowadzone wa•ciwie, czy odno•na dokumentacja zosta•a wa•ciwie wype•niona, czy jej forma i zawarto•• jest zgodna z rozporz•dzeniami i czy dost•pne oraz zapisane s• kosztowno•ci i inne aktywa. Po ka•dej kontroli po fakcie sporz•dzany jest raport pokontrolny ustalaj•cy charakter i zakres

kontroli i główne wyniki kontroli. Podczas gdy kontrola wstępna powinna być bardzo staranna, kontrola po wykonaniu jest bardziej selektywna.

177. Oprócz departamentu księgowego każde ministerstwo ma departament kontrolny, zwykle sporządzający raporty bezpośrednio dla ministra. Podstawą prawną dla działania takich departamentów jest decyzja rządu przyjęta w roku 1981.

178. Zgodnie ze „Wskazówkami dotyczącymi kontroli wewnętrznej (wyodrębnionej organizacyjnie) w administracji federalnej” (Guidelines for Internal Auditing in the Federal Administration) wydanymi przez Urząd Kanclerza Federalnego (Federal Chancellor’s Office) najważniejszymi zadaniami departamentów kontrolnych są zadania następujące:

- Sprawdzenie, czy organizacja departamentu jest zgodna z zasadami ostrożności, gospodarności i skuteczności;
- Przedkładać wnioski racjonalizacyjnych i koncepcji w celu usprawnienia struktur oraz procedur;
- Podsumowanie raportów Trybunału Obrachunkowego z inspekcji i działania;
- Pomoc w przygotowaniu projektu rozporządzeń organizacyjnych i w ważnych działaniach organizacyjnych;
- Doradztwo w projektowaniu programów wydatkowania i planów finansowych;
- Doradztwo w planowaniu i wykonywaniu głównych projektów;
- Pomoc w arbitrażu dotyczącym głównych kontraktów; i
- Zagwarantowanie, że przestrzegane są rozporządzenia dotyczące zamówień publicznych.

179. Jak jasno wynika z listy zadań, departamenty kontrolne odgrywają w znacznej mierze podrzędną rolę w „systemie kontroli”. Odnosnie poszczególnych przypadków, przeprowadzają one swoje kontrole po fakcie, tj. po tym jak zostaną zakończone sporne procedury administracyjne.

4. Zewnętrzna kontrola finansowa prowadzona przez austriacką Izbę Kontroli (Court of Audit)

180. Patrz także dokument prezentujący doświadczenia austriackiej Izby Kontroli autorstwa Wolfganga Wiklicky opublikowany w SIGMA Paper nr 20 *Wpływ przystąpienia do Unii Europejskiej — Cz. 2 Kontrola zewnętrzna*.

181. Izba Kontroli jest niezależna od Nationalrat i Landtage, a odpowiada za sprawdzanie działań dotyczących wykonania przeprowadzanych przez rząd federalny lub Länder. Podstawą prawną tworzy Konstytucja Federalna i Ustawa o Izbie Kontroli z roku 1948. Izba Kontroli funkcjonuje jako ciało federalne lub ciało kraju związkowego (Land), w zależności od tego, czy kontroluje finanse rządu federalnego lub jednego z krajów związkowych. Przewodniczący jest wybierany przez Parlament na okres 12 lat. Jego ranga jest taka sama jak ranga członków rządu federalnego lub rządu kontrolowanego kraju związkowego.

182. Izba Kontroli odpowiada za kontrolowanie finansów rządu federalnego, krajów związkowych, gmin (z ponad 20 000 mieszkańców), grup gmin i innych ciał określonych prawem. Odnosnie finansów rządu federalnego Izba Kontroli sprawuje kontrolę nad:

- Wszystkimi transakcjami finansowymi na szczeblu rządu federalnego (dochodami i wydatkami, pożyczkami, środkami trwałymi i majątkiem ruchomym);
- Fundacjami, funduszami i organizacjami prowadzonymi przez ciała federalne dla rządu federalnego;
- Działaniami, które rząd federalny kontroluje pod względem finansowym lub organizacyjnym.

183. Jako zasadę należy przyjąć, że Izba Kontroli wykorzystuje swoje możliwości z własnej inicjatywy. Kontroluje matematyczną dokładność i zgodność z prawem oraz z zasadami ostrożności, gospodarności i skuteczności. Izba składa co roku raport Parlamentowi. Sporządza również specjalne raporty w sprawie kontroli, które może przeprowadzić (zwykle na żądanie Parlamentu).

DANIA

Georg Ginsberg⁸

FUNDUSZE STRUKTURALNE NALIZA PRZYPADKU

1. Podsumowanie rozdziału

184. Niniejszy dokument dotyczy kontroli finansowej przeprowadzanej przez duńskie władze państwowe w sprawie wykorzystania dotacji przyznanych w ramach europejskich Funduszy Strukturalnych. Obejmuje również współpracę państwa w tej dziedzinie z Komisją Europejską. Dotyczy kontroli finansowej władz zarządzających Funduszami Strukturalnymi jako różnej od kontroli przeprowadzanej przez zewnętrzne ciała kontrolne (duński Krajowy Urząd Kontroli i Europejski Trybunał Obrachunkowy). Kontrola finansowa tu opisana dotyczy dochodów pod względem zarówno zgodności z rozporządzeniem, jak i osiągnięcia celów w odniesieniu do wykorzystania dotacji.

185. Struktura kontroli finansowej w Danii należy do grupy najbardziej zdecentralizowanych struktur w Unii Europejskiej. W rzeczywistości kontrolę finansową pozostawiono poszczególnym ministrom, którzy zarządzają dotacjami. Ministerstwo Finansów pełni ograniczoną rolę, skoro Parlament poprzez prawo finansowe przyznaje dotacje poszczególnym ministrom lub ministerstwom. Oprócz tego, kontrola finansowa w Danii tradycyjnie jest pojmowana i traktowana jako integralna część zarządzania i administrowania w poszczególnych ministerstwach. Specjalne ciała kontrolne, takie jak jednostki kontroli wewnętrznej (wyodrębnionej organizacyjnie) lub kontrolerzy powoływane są jedynie wyjątkowo. W obszarze Funduszy Strukturalnych kontrola finansowa jest przeprowadzana przez ministerstwa, które ściśle współpracują ze sobą, aby zagwarantować odpowiednie rozporządzenie normalizujące i wdrożenie kontroli, zarówno na szczeblu programu, jak i projektu. Ponadto wszystkie te trzy ministerstwa w procesie powoływania jednostek kontrolnych mają na względzie, wśród innych spraw, wzmocnienie współpracy z Komisją dotyczącej zadań kontroli wewnętrznej (jako funkcji zarządzania) i terminów wykonania.

186. Na podstawie doświadczeń ostatnich lat dotyczących kontroli finansowej Funduszy Strukturalnych w Danii można przedstawić następujące wnioski:

- Aby zagwarantować jednolitą i precyzyjną bazę dla prac kontrolnych dotyczących wszystkich czterech funduszy Strukturalnych konieczne byłoby uzupełnienie rozporządzeń unijnych o szczegółowy zbiór rozporządzeń krajowych dotyczących między innymi przedstawiania bilansu i procesu kontroli.
- Osadzenie struktury kontroli w kilku ministerstwach, podzielonej zgodnie z sektorami powoduje zwiększenie zapotrzebowania na poziomą współpracę i konsultację zarówno w

8. Georg Ginsberg jest konsultantem stanowiska doradcy finansowego w Agencji Zarządzania Finansowego i Spraw Zagranicznych w duńskim Ministerstwie Finansów. W ostatnich latach pracował jako sekretarz dwóch komitetów międzyministerialnych w sprawie kontroli wewnętrznej (wyodrębnionej organizacyjnie) w rządzie i w sprawie kontroli wewnętrznej (wyodrębnionej organizacyjnie) oraz śledzenia wyników terminów wykonania ministerstw. Obecnie jest Sekretarzem komitetu zajmującego się koordynacją kontroli dotacji w ramach Funduszy Strukturalny UE.

ministerstwach, jak i w odniesieniu do Komisji Europejskiej. Tutaj Ministerstwo Finansów może przyjąć na siebie rolę człowieka pośrednika i doradcy w odniesieniu do ministerstw odpowiedzialnych za Fundusze Strukturalne a człowieka jako rozmówcy dla Komisji.

- Oczekiwane uzgodnienia w sprawie współpracy w dziedzinie kontroli finansowej pomiędzy Komisją i trzema ministerstwami odpowiedzialnymi za Fundusze Strukturalne sprawiły, że konieczna stała się restrukturyzacja organizacji własnych możliwości kontrolnych w ministerstwach. Stąd w konsekwencji nadchodzącego porozumienia w sprawie współpracy, w każdym z ministerstw zostaną powołane specjalne jednostki kontrolne, które mogą funkcjonować między innymi jako stałe kontakty dla kontrolerów finansowych Komisji.

2. Wprowadzenie

187. Komisja Europejska i Państwa Członkowskie pracują nad wzmocnieniem współpracy w sprawie rozdziału finansowego funduszami unijnymi (patrz etap III programu Komisji w sprawie rozdziału finansowego SEM 2 000). Komisja chce między innymi, zwiększyć współpracę z Państwami Członkowskimi dotyczącą kontroli finansowej unijnych Funduszy Strukturalnych. Ich znaczenie pod względem kosztów dla Budżetu UE wzrastało wraz z upływem lat, a obszar ten mniej uregulowano w szczególności w sprawie wsparcia rolnictwa.

188. Dania nadal akceptuje wysiłki podejmowane przez Komisję w sprawie zwiększenia współpracy i koordynacji dotyczącej kontroli finansowej przeprowadzanej przez Komisję i władze duńskie z uwzględnieniem dotacji w ramach Funduszy Strukturalnych. W celu określenia jak należy wzmocnić całość kontroli finansowej w tej dziedzinie powołano komitet ds. koordynacji kontroli dotacji przyznawanych w ramach unijnych Funduszy Strukturalnych.

189. Oprócz tego, duńskie ministerstwa odpowiedzialne za Fundusze Strukturalne z wyprzedzeniem oraz niezależnie od uruchomienia przez Komisję jej nowego programu rozdziału finansowego skonsolidowały i wybrały fundację do kontroli finansowej w sprawie wykorzystania dotacji przyznawanych w ramach Funduszy Strukturalnych. Między innymi oznaczało to, że wprowadzono uzupełniające akty prawne dotyczące administrowania subwencjami pochodzącymi z unijnych Funduszy Strukturalnych, aby zagwarantować bardziej jednolite i szczegółowe podstawy, zarówno dla zakresu kompetencji, jak i dla zbioru przepisów dotyczących administrowania, kontroli, oceny i sankcji w dziedzinie Funduszy Strukturalnych.

190. Biorąc pod uwagę powyższe zagadnienia, w niniejszym dokumencie zostanie dokonany przegląd następujących tematów:

- Kontrola porozumień w dziedzinie Funduszy Strukturalnych na szczeblu centralnym i ministerialnym (warunków wstępnych i warunków podstawowych jak również zakresu kontroli finansowej przeprowadzanej przez ministerstwa administrujące Funduszami Strukturalnymi);
- Kontrola finansowa poszczególnych projektów w ramach Funduszy Strukturalnych przeprowadzana przez tzw. ludzi upoważnionych (kontrolerów, itd.) na rzecz władz duńskich przyznających subwencje; i
- Współpraca pomiędzy Komisją i władzami duńskimi dotycząca kontroli finansowej w sprawie wykorzystania dotacji przyznawanych w ramach Funduszy Strukturalnych i bieżących inicjatyw dotyczących wzmocnienia tej współpracy.

3. Wyrazenie „kontrola finansowa”

191. Przed dokonaniem zbadaniem kontroli finansowej dotyczącej Funduszy Strukturalnej korzystne byłoby zdefiniowanie tego, co zwykle rozumiane jest jako kontrola finansowa. Wyrażenie „kontrola finansowa” będzie dalej rozumiane w szerokim znaczeniu, a być może w szerszym niż tradycyjnie. Tutaj „kontrola finansowa” obejmuje zarówno ponowne przebadanie, czy spełnione zostały warunki wstępne w przypadku danej dotacji, jak również sprawdzenie, czy właściwie zostały przeprowadzone działania finansowe pod względem realizowania określonych celów i zalecanych strategii. Ponadto należy podkreślić, że kontrola finansowa jest wykonywana przez te same władze i stąd jest różna od kontroli zarządzanej przez kontrolę zewnętrzną (parlamentarną kontrolę finansową). Ta ostatnią przeprowadza w Danii Krajowa Izba Kontroli i Komitet Rachunków Publicznych (*Public Accounts Committee*) wyznaczony przez duński Parlament. Innymi słowami kontrola finansowa jest własnym wewnętrznym systemem kontroli w administracji. Skupia się ona na następujących dwóch zagadnieniach: po pierwsze na sprawdzeniu, czy podejmowane decyzje są zgodne z istniejącymi przepisami („czy pieniądze zostały wydane na właściwy cel”) i po drugie na określeniu, czy zamierzone wyniki są osiągnięte w sposób skuteczny i ekonomiczny („czy uzyskuje się efektywność nakładów?”).

192. Szerokie rozumienie kontroli finansowej jest zbieżne z artykułem 2a cz. 1 rozporządzenia finansowego Rady dotyczącego Typowego Budżetu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (*European Economic Community's Normal Budget*) (tekst skonsolidowany, maj 1990): „Dotacje budżetowe muszą być wykorzystywane zgodnie z zasadami rozsądnego zarządzania finansowego, a w szczególności z zasadami dotyczącymi gospodarności i efektywności kosztowej. Muszą być określone cele ilościowe, a ich postęp musi być monitorowany.”

4. Prawne rozporządzenie UE w sprawie kontroli finansowej w dziedzinie Funduszy Strukturalnych

193. Przed reformą Funduszy Strukturalnych w roku 1988 subwencje były przyznawane w postaci umowy zawieranej pomiędzy Komisją i poszczególnymi liderami projektów. Po reformie dotacje przyznawane są zwykle dla programów trwających kilka lat, które zostały wynegocjowane pomiędzy danym Państwem Członkowskim i Komisją. To właśnie Państwo Członkowskie ponosi odpowiedzialność za przeprowadzenie programu, jak również za zagwarantowanie, że dotacje są poprawnie przyznawane. Celem reformy jest zwiększenie skuteczności wykorzystania Funduszy Strukturalnych, poprzez polepszenie między innymi koordynacji funduszami. Działania w ramach funduszy są regulowane na podstawie dwóch rozporządzeń Rady (rozporządzenia ramowego i rozporządzenia koordynującego), jak również oddzielnych rozporządzeń dla każdego funduszu.

194. Ogólne metody realizowania celów i wykonywania zadań w ramach Funduszy Strukturalnych opisano w artykule 4 rozporządzenia ramowego nr 2081/93. Z decyzji tej wynika jasno, że zgodnie z zamierzeniem działania UE mają uzupełniać odpowiadające im działania krajowe lub się do nich przyczyniać. Działania te są wyznaczane w wyniku wspólnej konsultacji pomiędzy Komisją, a władzami Państwa Członkowskiego i z uwzględnieniem zdania innych, zainteresowanych stron na szczeblu krajowym. Te konsultacje lub partnerstwo obejmują usprawnienie, finansowanie, ocenę wstępną, nadzór i ocenę po fakcie działań.

195. Przepisy centralne dotyczące finansowania działań w ramach Funduszy Strukturalnych są omówione w rozporządzeniu koordynującym nr 2082/93, rozdział VI „Decyzje końcowe”. Tekst ten traktuje o ogólnych wymaganiach dotyczących administrowania finansowego funduszami, w tym dotyczących zobowiązań, płatności, wykorzystania ECU, kontroli finansowej jak również redukcji, zawieszenia i wygaśnięcia dotacji.

196. Pod względem kontroli finansowej (artykuł 23) dotyczącej wykonania działań, Państwa Członkowskie muszą przyjąć wszystkie środki zaradcze aby:

- Sprawdzić w regularnych odstępach czasu, czy działania finansowane przez Wspólnotę są wykonywane poprawnie;
- Zapobiec nieprawidłowościom i za nie karać; i
- Uzyskać zwrot za wszelkie fundusze utracone z powodu błędnego wykorzystania lub zaniedbania.

197. Równocześnie z własną kontrolą finansową Państw Członkowskich Komisja może (zgodnie z artykułem 23) skontrolować działania finansowane przez Fundusze Strukturalne, jak również systemy koordynacji i kontroli Państw Członkowskich. Kontrole te mogą się odbywać wrywkowo lub na miejscu. Komisja gwarantuje, że jej kontrola jest skoordynowana wewnętrznie i pozostaje w zgodzie z kontrolą przeprowadzaną przez Państwo Członkowskie, tak więc nie ma zbędnych kontroli, tj. opartych na tych samych warunkach i w tym samym okresie czasu.

198. Uwzględniając rosnącą współpracę w dziedzinie kontroli finansowej dotyczącej wykorzystania dotacji przyznanych w ramach Funduszy Strukturalnych pomiędzy Dyrekcją Generalną ds. Kontroli Finansowej (DG XX) i innymi agencjami kontrolnymi w Państwach Członkowskich, zawarto wiele porozumień związanych ze współpracą lub podpisano wiele protokołów z kontroli finansowej w dziedzinie Funduszy Strukturalnych. Obecnie porozumienia dotyczące współpracy w tej dziedzinie zostały zawarte pomiędzy Komisją i siedmioma Państwami Członkowskimi. Aby ustalić protokół Komisja rozpoczęła negocjacje z pozostałymi siedmioma Państwami Członkowskimi, w tym z Danią.

199. Poszczególne porozumienia w sprawie współpracy dotyczącej kontroli finansowej zawierają decyzje w następujących sprawach:

- Cele i zasady dobrego zarządzania i administrowania;
- Metodologiczna podstawa sprawdzeń na miejscu;
- Wymagania dotyczące dokumentacji i wzajemnego raportowania o wykonaniu i wynikach pracy kontrolnej.
- Koordynacja planów kontroli i programów wizyt kontrolnych; i
- Śledzenie wyników prac kontrolnych.

5. Dużkie warunki wstępne i warunki ramowe kontroli finansowej dotacji przyznawanych w ramach Funduszy Strukturalnych

200. Zgodnie z artykułem 5 Traktatu ustanawiającego Unię Europejską, Państwo Członkowskie odpowiada za zawarcie wszystkich zwykłych lub specjalnych porozumień koniecznych do zagwarantowania wypełnienia zobowiązań wynikających z Traktatu lub z dokumentów prawnych dotyczących instytucji wspólnotowych. Oprócz tego, Państwa Członkowskie będą ułatwiały Wspólnocie wykonanie jej zadań i powstrzymają się od zawierania porozumień, które narażałyby na ryzyko realizacji celów Traktatu. Ze względu na te dyrektywy Traktatu prawem wspólnotowym zarządzają władze administracyjne Państw Członkowskich jako ogólnie powszechnym, we wzajemnym oddziaływaniu z ustawodawstwem krajowym.

201. W dziedzinie Funduszy Strukturalnych, rozporządzenia Rady są w Danii bezpośrednio dostępne. Stało się oczywiste jednak, że istnieje zapotrzebowanie na uzupełniające krajowe akty prawne, aby zagwarantować praktyczne i jednolite podstawy administrowania tymi relatywnie zrozonymi porozumieniami w sprawie dotacji. Dlatego też wypracowano szczegółowy zbiór duńskich rozporządzeń dotyczących administrowania, kontrolowania i sankcji dających się zastosować w przypadku każdego z czterech Funduszy Strukturalnych.

202. Kontrola finansowa wykorzystania dotacji przyznanych w ramach Funduszy Strukturalnych w Danii jest przeprowadzana zgodnie z tymi samymi ukierunkowaniami prawnymi i w ten sam sposób jak kontrola krajowego współfinansowania działań podjętych w ramach Funduszy Strukturalnych. Ta równoległość instrumentów kontrolnych jest zbliżona z tzw. zasadą asymilacji (*assimilation principle*) zawartą w artykule 209 A, cz. 1 Traktatu, zgodnie z którą Państwa Członkowskie zwalczając nieprawidłowości, stosują te same środki zaradcze, jakie wykorzystują w przypadku przeciwdziałania nieprawidłowościom mającym wpływ na ich własne interesy finansowe.

203. Punktem startowym kontroli finansowej przeprowadzanej przez duńskie władze administracji rządowej lub kontroli wewnętrznej (jako funkcji zarządzania) i śledzenia wyników dotyczących finansowania z funduszy UE i krajowych środków zaradczych dotyczących Funduszy Strukturalnych jest duńskie porozumienie w sprawie zakresu odpowiedzialności ministerstw. Zgodnie z tym porozumieniem minister ponosi ostateczną odpowiedzialność za swoje decyzje. Minister, a przez to departament ministerialny (sekretariat ministra) ponosi ostateczną odpowiedzialność za zarządzanie gospodarcze i kierowanie w ramach całego obszaru działań ministerstwa.

204. Konsekwencją przyjętej w Danii formy rządzenia jest jednoznaczna odpowiedzialność ministerstwa za dysponowanie dotacjami zatwierdzonymi przez Parlament. W przeciwieństwie do systemu zainspirowanego rozwiązaniem francuskim, gdzie np. Ministerstwo Finansów przeprowadza kontrolę wstępną za pomocą wszechstronnego systemu kontrolerów finansowych lub systemu zainspirowanego rozwiązaniem brytyjskim, gdzie dyspozycje są składane poprzez delegację z Ministerstwa Finansów, duński minister, z kilkoma wyjątkami, może zdecydować w sprawie dotacji bez żadnego zatwierdzenia. Dotacja jest innymi słowy upoważnieniem dla ministra, co w praktyce oznacza delegację do departamentu ministra i podległych agencji i instytucji związanych z dziedziną ministerstwa. Jest to rozwiązanie dające się zastosować także wobec dotacji na cele realizowane w ramach Funduszy Strukturalnych.

205. Ostateczna odpowiedzialność ministra za wykorzystanie dotacji dotyczy przyjęcia i wykonania zadawających kontroli wewnętrznych (jako funkcji zarządzania) i śledzenia wyników w zarządzaniu finansowym ministerstwa oraz kierowania gospodarczego. W praktyce ta odpowiedzialność została delegowana do departamentu nadzoru, który stwierdza: czy dotacje nie zostały przekroczone; czy przestrzegane są rozporządzenia w sprawie dotacji i dysponowania nimi; czy widoczna gospodarność; czy realizowane są cele i wyniki.

206. Przy ustalonym zdecentralizowanym podziale obowiązków i zadań w dziedzinie rządowego zarządzania finansowego (gdzie wykorzystanie dotacji i kontrola nad tym należy do poszczególnych ministerstw i ministrów) rola Ministerstwa Finansów w odniesieniu do kontroli finansowej jest nadzwyczaj ograniczona. Ministerstwo Finansów nie ma żadnego upoważnienia do przeprowadzania kontroli wstępnych lub po fakcie dotyczących wydatków ministerstw. Stąd nie istnieje żadna kontrola centralna w sprawie zobowiązań lub wydatków. Jednakże rezultatem ogólnej odpowiedzialności Ministerstwa Finansów za finanse rządowe jest zobowiązanie go do podjęcia działań o tyle, o ile staje się oczywiste, że w ministerstwie istnieją poważne i nierozwiązane problemy związane z zarządzaniem finansowym i kontrolą. Ministerstwo Finansów może tu odnieść korzyść z tego, że może we współpracy

z ministerstwem, w którym powstał problem przeprowadzenia analizy i dochodzenia jak również zaproponować radę.

6. Kontrola finansowa ministerstw odpowiedzialnych za Fundusze Strukturalne

207. Jak już wspomniano, z rozporządzenia Rady dotyczącego Funduszy Strukturalnych jasno wynika, że Państwa Członkowskie są odpowiedzialne za wdrażanie programów, jak również za zagwarantowanie, że dotacje są poprawnie wykorzystywane (patrz ustęp 4). W Danii ta odpowiedzialność spoczywa na ministrach, którzy jako jedno ze swoich pól działania mają porozumienia dotyczącej Funduszy Strukturalnych (patrz ustęp 5).

208. Wprowadzenie programu jest przeprowadzane przez władze na różnych szczeblach administracyjnych, ponieważ zaangażowane są w to zarówno władze rządowe oraz jak w przypadku funduszu regionalnego i socjalnego władze regionalne, a także lokalne. Na szczeblu rządowym za działania podejmowane w ramach Funduszy Strukturalnych odpowiedzialne są zasadniczo trzy następujące ministerstwa: Ministerstwo Pracy (Europejski Fundusz Socjalny — *ESF*), Ministerstwo Gospodarki i Przemysłu (*Ministry of Business and Industry*) (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego — *ERDF*), Ministerstwo Rolnictwa i Rybołówstwa (fundusz rolniczy — *EAGGF* i fundusz dotyczący rybołówstwa — *FIFG*). Większość zastosowań i dotacje z funduszy przechodzi przez te trzy ministerstwa. Departament każdego z poszczególnych ministerstw deleguje administrowanie i kontrolę funduszy subwencyjnych do oddzielnej agencji w ministerstwie.

209. Wprowadzanie przez ministerstwa obydwu programów operacyjnych przyjętych w ramach partnerstwa UE i krajowego oraz projektów w ramach poszczególnych programów, opiera się głównie na wzajemnym oddziaływaniu pomiędzy następującymi rozporządzeniami Komisji i rozporządzeniami krajowymi:

- Warunkach Traktatu ustanawiającego UE; rozporządzeniu w sprawie Funduszy Strukturalnych (patrz ustępy 4 i 5 niniejszego dokumentu);
- Uzupełniających krajowych aktach prawnych dotyczących administrowania, kontroli, oceny i sankcji za każdy z czterech funduszy; i
- Krajowych decyzjach w sprawie rządowego systemu finansów, obejmującego planowanie budżetu, wykorzystanie dotacji, metody księgowania jak również kontrolę.

210. Kontrola wewnętrzna (jako funkcja zarządzania) i ledzenie wyników w ministerstwach odpowiedzialnych za Fundusze Strukturalne będzie się odbywać na bazie aktualizacji w pierwszym przypadku i *ex post* w tym drugim. Bieżąca lub aktualna kontrola finansowa, o której można powiedzieć, że jest wbudowana w każdą dobrze zorganizowaną administrację, dotyczy takich spraw jak zatwierdzenie zastosowania dotacji i budżetów u adresatów dotacji, jak również wypłacanie dotacji. Kontrola finansowa *ex post* dotyczy raportów monitorujących adresatów dotacji w sprawie postępu wspieranych w ten sposób projektów, takich jak rachunki, informacja o działaniu i raporty o osiągnięciu wyników. Oprócz tego kontrola wewnętrzna (jako funkcja zarządzania) i ledzenie wyników mogą być przedstawiane każdej jednostce administrującej projektem z władzami regionalnymi lub lokalnymi.

211. Poza i ponad kontrolę finansową, która obejmuje różne etapy administrowania subwencjami, agencje administrujące Funduszami Strukturalnymi przeprowadzają wyrywkowe reprezentatywne kontrole lokalne. Odbywa się to poprzez wizytowanie adresatów dotacji i wszystkich oddzielnych władz regionalnych i lokalnych. Corocznie odbywa się skontrolowanie na miejscu około 5% wdrożonych

projektów, do których dodaje się te projekty, które ciążą do siebie szczególnie uwag (przypadki „podejrzane”).

212. W każdej przeprowadzanej na miejscu kontroli działań finansowanych przez Fundusze Strukturalne sprawdza się ich poprawność (patrz artykuł 23 rozporządzenia koordynacyjnego omówionego w niniejszym dokumencie w ustępie 4). Między innymi sprawdzeniu podlega:

- Czy projekty są prowadzone zgodnie z zastosowaniem i umowami;
- Czy projekty są zgodne z danymi się zastosowanymi rozporządzeniami dotyczącymi bieżącego zarządzania gospodarczego, wypracowania raportów, księgowania i kontroli; i
- Czy kontrola odbywa się zgodnie z danymi się zastosowanymi instrukcjami kontrolnymi.

213. Jak dotąd dzieje się tak, że w przypadku wykrycia przez kontrolę nieprawidłowości podejmowane są niezbędne w sprawie kroki, w tym odzyskanie niesprawiedliwie wypłaconych pieniędzy (patrz artykuł 23 rozporządzenia koordynacyjnego).

7. Kontrola finansowa wykorzystania Funduszy Strukturalnych przeprowadzana przez upoważnione osoby

214. Udziałem tzw. osób upoważnionych tworzy bardzo istotną część kontroli przeprowadzanych przez odpowiedzialne ministerstwa w sprawie poprawnego wykorzystywania dotacji pochodzących z Funduszy Strukturalnych i uzyskania zamierzonych rezultatów. Grupa upoważnionych osób obejmuje kontrolerów w firmach prywatnych, inspektorów budowlanych wskazanych przez królewskie poręczenie i innych ludzi, o określonych kompetencjach finansowych i technicznych. Udziałem upoważnionych osób będący istotną częścią kontroli finansowej podejmowanej w sprawie działań objętych Funduszami Strukturalnymi jest potwierdzeniem tego, w jaki sposób wielka liczba pozostałych porozumień dotyczących subwencji czysto krajowych jest kontrolowana przez władzę rządową. W rzeczywistości duża jest tradycja, zgodnie z którą władze dotacji zatrudniają osoby upoważnione do prac kontrolnych. Alternatywnym rozwiązaniem byłoby, aby same władze przeprowadziły całą kontrolę wewnętrzną (jako funkcję zarządzania) i monitorowanie wyników, jak dzieje się w przypadku niektórych pozostałych Państwach Członkowskich.

215. Aby profesjonalista był traktowany jako osoba upoważniona muszą być spełnione następujące warunki:

- Praca kontrolna jest przeprowadzana na rzecz władzy przyznającej dotację, która w tym przypadku oznacza ministerstwo odpowiedzialne za Fundusze Strukturalne.
- Zawartość i forma pracy kontrolnej jest znormalizowana i szczegółowo kontrolowana przez władzę administracyjną poprzez rozporządzenie prawne uzupełnione o instrukcje, wskazówki, listy przewodnie itd.; i
- W przypadku określonego zawodu, praca kontrolna opiera się na wydanych przez państwo uprawnieniach do jej przeprowadzenia. Na skutek nadużyć, osoby upoważnione ryzykują utratę uprawnień i w konsekwencji możliwość pracy w tej dziedzinie.

216. Głównym zadaniem osób upoważnionych jest wydanie oświadczenia dotyczącego zgodności z prawdą i ważności dokumentacji, które ktoś odpowiedzialny za projekt (adresat subwencji) przedstawia władzom rządowym (zbywającym prawo do subwencji) z udaniem wypłacenia środków z Funduszu Strukturalnego. Innymi słowami zatwierdzenie płatności zależy od przedstawienia poświadczonych

dokumentacji. Ponieważ należy to do sprawozdania kontrolera, tutaj skoncentrowaliśmy się głównie na roli kontrolera w firmie prywatnej. Oprócz bieżącej pracy kontrolnej, osoba upoważniona może także udzielać porad adresatowi subwencji.

217. Głównym celem pracy kontrolera jest danie użytkownikom bezstronnej oceny jakości (wartości i wiarygodności) informacji przedłożonej przez osobę odpowiedzialną za projekt. To zaufanie jest uzyskiwane przez kontrolera, który jako osoba niezależna i kompetentna zawodowo, przegląda i sprawdza rachunki projektu. Kontrola stawia kontrolera na stanowisku do wydania opinii opartej na kontroli opisującej zakres, do którego rachunki są proste oraz spełniają wymagania zawarte w aktach prawnych i przedstawiane przez władzę, i dlatego może tworzyć ważną podstawę do podejmowania decyzji, czy przyznać dotację czy nie.

218. Tak jak w przypadku innych kontroli prywatnych, kontroler prywatny jest wybierany i opłacany przez tego, kto odpowiada za projekt i chce otrzymać subwencję. Stwarza to ryzyko narażenia na szwank niezależności kontrolera od klienta w oczach innych ludzi. Aby zminimalizować ryzyko, w duńskich aktach prawnych zawarte zostały przepisy dotyczące kontrolerów. Zgodnie z tymi przepisami desygnuje się „kontrolerów, jako przedstawicieli zaufania publicznego”, którzy mają chronić interesy publiczne (interesy władz, wierzycieli, inwestorów itd.), tak aby naród mógł polegać na ich sprawozdaniach. Oprócz tego kontrolerzy mogą przejść odpowiedzialność, jeśli jako ich pracy znajdują się poniżej zwykłych standardów. W przypadku nieodpowiedzialności można się odwołać do zastosowania jednego lub kilku z następujących środków karnych: pozbawienia wolności, zwrotu pieniędzy lub działań dyscyplinarnych.

219. Posługiwanie się kontrolerami w prywatnych firmach przez rząd duński stanowi element kontroli finansowej, gdy dotacja wymaga skutecznej kontroli pracy kontrolera, tak że własna praca kontrolna kontrolera jest możliwie najlepszą gwarancją na to, że przyznane pieniądze będą wykorzystane zgodnie z określonymi warunkami i celami. Ścisła praca kontrolera jest szczegółowo kontrolowana poprzez instrukcje kontroli i ukierunkowania, które normalizują działania prowadzone przez kontrolera. Podobnie dzieje się w przypadku obszaru Funduszy Strukturalnych, gdzie zostały ustalone poniżej przedstawione główne wymagania dotyczące pracy kontrolera:

- Kontrola musi się odbywać zgodnie z tzw. dobrą praktyką kontroli publicznej zgodnie z którą przeprowadzane są obydwie kontrole finansowe („czy pieniądze są właściwie wydatkowane”) i kontrola pod względem gospodarności (*performance audit*) („czy uzyskano efektywność nakładów”) (patrz pojęcie kontroli finansowej w niniejszym dokumencie ustęp 3).
- Adresat subwencji musi udzielić kontrolerowi informacji i pomocy, co do których kontroler uznaje, że są niezbędne do wypełnienia jego zadania.
- Jeśli kontroler zauważy nieprawidłowości w administrowaniu pieniędzmi z subwencji musi natychmiast o tym powiadomić adresata subwencji, jak również musi zagwarantować, że władzę przyznającą dotację są także o tym poinformowane.
- Kontroler musi sporządzić protokół pokontrolny, w którym informuje o zakończeniu pracy i o wszystkich istotnych warunkach, które doprowadziły do prezentowanych przez niego uwag.
- Kontrolowanemu projektowi budżetu musi towarzyszyć sprawozdanie, z którego ewidentnie wynika, że budżet został skontrolowany zgodnie z instrukcjami i ukierunkowaniami dotyczącymi kontroli. W sprawozdaniu pokontrolnym muszą się znaleźć wszelkie zastrzeżenia i spostrzeżenia.

220. Jak widać to, że ministrowie odpowiedzialni za Fundusze Strukturalne korzystają z usług osób upoważnionych stanowi znaczący warunek w kontroli finansowej projektów „w terenie” („*in the field*”) w ramach Funduszy Strukturalnych. To porozumienie oznacza, że wszystkie projekty są gruntownie obserwowane przez ludzi w dużej mierze niezależnych i o dużych umiejętnościach zawodowych w połączeniu ze znajomością warunków lokalnych.

221. Ministerstwa normalizują i szczegółowo kontrolują, jak już wspomniano, pracę osób upoważnionych. Oprócz tego, władze sprawdzają jako kontroli wykonanych przez osoby upoważnione, w części pośrednio, kiedy mają do czynienia z problemami o dotacje składanymi przez jej adresatów i bezpośrednio sprawozdawczości dotyczącej wdrażania projektu oraz w części bezpośrednio poprzez wizyty kontrolne na miejscu, które obejmują między innymi dochodzenie, czy praca osób upoważnionych odbywa się zgodnie z urzędowymi wymogami (patrz niniejszy dokument ustęp 6).

222. Wreszcie, duński Krajowy Urząd Kontroli, jako ciało odpowiedzialne za kontrole zewnętrzne przeprowadza ogólną kontrolę rachunków subwencji w dziedzinie Funduszy Strukturalnych, między innymi poprzez oddanie przedstawienia tych rachunków do przebadania. Krajowy Urząd Kontroli szczególnie upewni się, czy rachunki zostały poddane właściwej kontroli, czy spełnione zostały warunki współdziałania, czy subwencje zostały wydane zgodnie z rozporządzeniami i czy zastosowano rozsądne zarządzanie gospodarcze w administrowaniu funduszami.

8. Partnerstwo z Komisją Europejską dotyczące kontroli finansowej w sprawie wykorzystania dotacji przyznanych w ramach Funduszy Strukturalnych

223. Zadanie Komisji Europejskiej opisano w artykule 155 Traktatu ustanawiającego UE, w którym stwierdza się, że jednym z głównych zadań Komisji jest uwaga na wprowadzanie decyzji zapisanych w Traktacie lub przez niego gwarantowanych. Innymi słowami, Komisja będzie odpowiedzialna za administrowanie prawem Wspólnoty i uwaga na to, aby było z nim zgodne. Istnieje niewiele obszarów, którymi administruje Komisja, ponieważ większa część zadań administracyjnych jest przejęta przez Państwa Członkowskie, jak wspomniano w ustępie 5 niniejszego dokumentu. Znacznie ważniejsze jest to, że kontrola Komisji czy zachowanie Państw Członkowskich jest zgodne z Traktatem i z zatwierdzonymi dokumentami prawnymi.

224. Jedną z najważniejszych kwestii w związku z funkcją kontroli, jest wyposażenie Komisji w wystarczającą wiedzę o aktualnych warunkach poprzez udostępnienie jej informacji o krajowej administracji i od niej pochodzących. Komisja może zażądać informacji od krajowej administracji zgodnie z artykułem 5 Traktatu, który zastrzega obowiązek lojalnej współpracy z Komisją nałożony na Państwa Członkowskie. Oprócz tego w kilku dokumentach prawnych zastrzega się prawo Komisji do kontroli Państw Członkowskich i firm na miejscu.

225. Sprawdzanie przez Komisję, czy Państwa Członkowskie dbają o interesy finansowe Wspólnoty w sposób nadający się do obrony, opiera się między innymi na kontrolach na miejscu przeprowadzanych przez kontrolerów finansowych Komisji we współpracy z administracją krajową. Mogą mieć miejsce wizyty kontrolne ze strony administracji państwowych Państw Członkowskich i uczestników (zwykle adresatów subwencji) finansowych, którzy korzystają z korzyści finansowych. Kontrola dotyczy zwykle tego, czy procedury administracyjne są zgodne z rozporządzeniami wspólnotowymi, czy do dyspozycji znajduje się konieczna dokumentacja jak również jak przeprowadzane są operacje finansowe i czy ma miejsce ich kontrola. Rozporządzenie Rady nr 2185/96 dotyczy inspekcji przeprowadzanych przez Komisję na miejscu i kontroli, których celem jest ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej przed oszustwami i innymi nieprawidłowościami. To rozporządzenie zawiera ogólne zastrzeżenia

dotyczące kontroli, które stanowi uzupełnienie rozporządzenia Wspólnoty dotyczących kontroli na miejscu w ramach poszczególnych sektorów, w tym zastrzeżenia w dziedzinie Funduszy Strukturalnych.

226. Partnerstwo pomiędzy Komisją i Państwami Członkowskimi dotyczące kontroli finansowej w sprawie wykorzystania dotacji przyznanych w ramach Funduszy Strukturalnych opiera się w szczególności na artykule 23 rozporządzenia koordynacyjnego dotyczącym kontroli finansowej (patrz niniejszy dokument ustępy 4 i 6). Opierając się na zastrzeżeniach zawartych w artykule 23 należy wspomnieć o następujących elementach poprzedniej współpracy pomiędzy Komisją i tymi państwami, które są odpowiedzialne za Fundusze Strukturalne:

- W sprawozdaniach dla Komisji dotyczących systemów kontroli i systemów administracyjnych Dania wprowadziła działania gwarantujące skuteczne wykorzystanie środków zaradczych w ramach Funduszy Strukturalnych (patrz artykuł 23). Ta sprawozdawczość uzupełniana jest okazjonalnie raportami w sprawie środków podjętych przez Danię w celu zapobieżenia stratom i z temu administrowaniu funduszami, w tym pieniędzmi pochodzącymi z Funduszy Strukturalnych.
- Sprawozdawczość dla Komisji o kontrolach na miejscu działań podejmowanych w ramach Funduszy Strukturalnych i monitoringu wyników przeprowadzanych przez władze duńskie (patrz artykuł 23, czynniki 1).
- Pomoc dla Komisji w planowaniu i przeprowadzaniu wizyt kontrolnych przez nią zdecydowanych, w tym duńskie uczestnictwo w wizytach dotyczących danej kwestii (artykuł 23, czynniki 2).
- Dania zajmuje stanowisko i odpowiada na wszelkie uwagi krytyczne, które Komisja może przedstawić w związku z kontrolami odbywanymi na miejscu.

227. Współpraca w sprawie kontroli finansowej w dziedzinie Funduszy Strukturalnych jest ponadto wspierana poprzez spotkania dotyczące spornych kwestii na następujących forach, między innymi:

- Coroczne spotkanie w dziedzinie Funduszy Strukturalnych organizowane przez Dykcję Generalną ds. Kontroli Finansowej (DG XX) dla własnych kontrolerów finansowych Komisji i kontrolerów pochodzących z Państw Członkowskich. W spotkaniach odbywających się w ostatnich latach nacisk położony był na możliwości wzmocnienia współpracy dotyczącej kontroli Funduszy Strukturalnych i omówiono doświadczenia związane z obecnymi porozumieniami w sprawie współpracy lub protokołami (patrz omówienie protokołów w ustępie 4).
- Oddzielne spotkania pomiędzy Komisją i władzami duńskimi dotyczące planów kontroli i zamierzeń na nadchodzący rok dla każdego z czterech Funduszy Strukturalnych.

228. Jak już wspomniano we wprowadzeniu (ustęp 2), zarówno Komisja, jak i Dania, są zainteresowane wzmocnieniem współpracy w dziedzinie kontroli finansowej w sprawie wykorzystania dotacji przyznanych w ramach Funduszy Strukturalnych. Jednym z instrumentów przydatnych w tym celu jest ustalenie protokołów lub porozumień o współpracy dotyczących kontroli finansowej i monitoringu rezultatów w dziedzinie Funduszy Strukturalnych (Patrz ustęp 4). Na tym tle rząd duński powołał komitet ds. koordynacji kontroli dotacji przyznanych w ramach Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej. Głównym zadaniem komitetu jest przygotowanie dyskusji z Komisją dotyczącej ustalania porozumień o współpracy w dziedzinie kontroli finansowej. Komitet jest już bliski sformułowania swoich wniosków dotyczących tego, jak Dania może spełniać praktyczne warunki wstępne do ustalania głębszego partnerstwa z Komisją i stać się podstawą do wejścia we wspomniane porozumienia o współpracy.

229. Z punktu widzenia Komisji Dnia jest gotowa do zawarcia porozumienia o współpracy na następującej podstawie:

- Porozumienia opierają się na specyficznych duńskich warunkach wstępnych, warunkach ramowych i rozporządzeniach w sprawie kontroli finansowej dotacji przyznanych w ramach Funduszy Strukturalnych (patrz ustępy 4, 5 i 8 niniejszego dokumentu). Wymaga to między innymi utrzymania obecnego podziału zakresu odpowiedzialności i kompetencji wśród władz centralnych, regionalnych i lokalnych i dalszego pozostawiania części pracy kontrolnej osobom upoważnionym.
- Porozumienia opierają się na reorganizacji i wzmocnieniu nadzoru ze strony trzech ministerstw odpowiedzialnych za Fundusze Strukturalne poprzez ustalenie specjalnych jednostek kontrolnych i inspekcyjnych — lub kontrolerów — na szczeblu agencyjnym w każdym z ministerstw, które mogą funkcjonować między innymi jako stałe punkty kontaktu dla kontrolerów finansowych Komisji.
- Porozumienia zawierają Dyrekcja Generalna Komisji ds. kontroli finansowej z jednej strony i dyrektor każdej z agencji odpowiedzialnych za administrowanie i kontrolę Funduszy Strukturalnych z drugiej, tak więc razem będą to trzy oddzielne porozumienia.

230. Na początku drugiej połowy roku 1997 należy oczekiwać dyskusji z Komisją o szczegółowym formułowaniu porozumienia o współpracy, aby można było je podpisać przed końcem roku. Wraz z zawarciem porozumienia zostaną określone korzystne ramy w celu stopniowego zwiększenia koordynacji pomiędzy instrumentami kontrolnymi Komisji i Danii dotyczącej europejskich Funduszy Strukturalnych pod względem zastosowania tych metod, jak również sprawozdawczości. Stopniowo powinna być ustalona podstawa do bardziej systematycznej organizacji i podziału pracy pomiędzy Komisją i krajowymi władzami kontrolnymi dotycząca kontroli finansowej w dziedzinie Funduszy Strukturalnych.

FINLANDIA

*Eija-Leena Linkola*⁹

1. Podsumowanie rozdziału

231. Okres czasu, zanim Finlandia stała się członkiem UE, charakteryzowała się aktywnymi reformami zarządzania publicznego. Reformy wówczas przeprowadzone w dziedzinie zarządzania finansowego położyły solidne podstawy umożliwiające stawienie czoła nowym wyzwaniom i wyczenie wymagań dotyczących UE w zarządzaniu finansowe i planowanie budżetu. Reformy obejmowały zastosowanie przepisów we wnioskach budżetowych, nie tendencyjny przydział kosztów, reformy systemów księgowych i zastosowanie mechanizmów rynkowych.

232. Kiedy 1 stycznia 1995 Finlandia weszła wreszcie do UE trzeba było wprowadzić jedynie drobniejsze zmiany w podstawach prawnych planowania budżetu państwa i zarządzania finansowego. W Ministerstwie Finansów, w ścisłej współpracy z innymi ministerstwami opracowano nowe procedury i systemy potrzebne do planowania budżetu i zarządzania finansowego. W czerwcu 1994 Ministerstwo Finansów przedstawiło pierwsze ukierunkowania w sprawie tworzenia budżetu obejmujące wymagania unijne (sześć miesięcy przed członkostwem).

233. Ponieważ negocjacje w sprawie członkostwa fińskiego były prowadzone w relatywnie krótkim czasie, ograniczony był również czas na zbudowanie systemów krajowych do administrowania przepływami pieniędzy z Unii Europejskiej i do niej. Szczególną uwagę przywiązano do podziału zakresu odpowiedzialności pomiędzy Ministerstwem Finansów i ministerstwami branżowymi oraz zakresu odpowiedzialności ministerstw odpowiedzialnych za sprawy związane z Funduszami Strukturalnymi. Komitet roboczy, który dokonał przeglądu planowania budżetów Funduszy Strukturalnych zaproponował ogólne uproszczenie systemu, tak aby krajowe udziały finansowe były wprowadzane pod mniejszą liczbą pozycji wydatków. Istnieje również potrzeba opracowania zarówno planowania budżetu funduszu UE, jak i wdrożenia programów Funduszy Strukturalnych.

234. Oprócz tego wymagane są środki zaradcze w celu opracowania monitoringu i kontroli wewnętrznej (wyodrębnionej organizacyjnie) zarządzania przepływami pieniędzy unijnych w ramach administracji krajowej.

235. Chociaż planowanie budżetu zostało dostosowane bez większych trudności do wymagań unijnych, nadal jeszcze trzeba się wiele nauczyć o praktycznym planowaniu budżetu unijnego. W przyszłości szczególnej uwagi będą wymagać:

- Programowanie (Fundusze Strukturalne);
- Zarządzanie relacjami z Unii i na rzecz Unii;
- Kontrola wewnętrzna (wyodrębniona organizacyjnie); i

9. Eija-Lena Linkola jest Doradcą w Departamencie Zarządzania Finansami Publicznymi w fińskim Ministerstwie Finansów (FM). Do zakresu jej odpowiedzialności należą zagadnienia dotyczące reform w zarządzaniu publicznym, wpływu Unii Europejskiej na administrację państwową i współpracy z obszarami granicznymi z Finlandią i państwami stowarzyszonymi Eija-Lena Linkola przez krótkie okresy czasu pracowała w Europejskim Instytucie Administracji Publicznej i w Komisji Europejskiej. Niniejszy dokument opiera się między innymi na dyskusjach z Doradcami Budżetowymi Kati Suihkonen, Tauno Ylinen, Pentti Puoskari i Doradcą Turo Hentilä oraz innych komentarzach ekspertów do tekstu.

- Lepsza koordynacja i wymiana informacji pomiędzy ministerstwami dotycząca budowania systemów płatności, nadzorowania przepływów pieniędzy i kontroli wewnętrznej (wyodrębnionej organizacyjnie).

236. Dzięki intensywnemu szkoleniu, przystąpienie Finlandii do UE było znacznie bardziej ułatwione. Nadal istnieje wielki popyt na szkolenie w dziedzinie zarządzania finansowego, zarówno z powodu przygotowywanych reform w unijnym programie SEM 2000 dotyczącym zarządzania finansowego, jak i z powodu krajowego zapotrzebowania na skuteczniejsze i racjonalne systemy administrowania finansami UE.

2. Tło

237. W ciągu dziesięciu lat poprzedzających przystąpienie Finlandii do Unii Europejskiej w roku 1995 wprowadzono istotne zmiany w strukturze, mechanizmach sterujących, zakresach odpowiedzialności i procedurach operacyjnych w fińskiej administracji publicznej. Zagadnienia związane z usprawnieniem zarządzania publicznego pojawiły się w kalendarzu politycznym na początku lat osiemdziesiątych, ale rozprędku nabrały pod przywództwem koalicji rządowej, która przysłała do władzy w roku 1987. W roku 1988 rząd zdecydował o podjęciu programu reformowania zarządzania publicznego. Te decyzje przewidziano również środki zaradcze do uruchomienia zarządzania wynikami i ramowego planowania budżetowego. Wszechstronne wsparcie polityczne, jak również zobowiązanie wśród politycznych decydentów i administrowanie programu reform uznano powszechnie jako główny czynnik sprzyjający w osiągnięciu rezultatów.

238. Poniżej przedstawiono główne reformy w obszarze zarządzania finansowego:

- Rząd zastosował swoje przewidziane prawem uprawnienia do sterowania kluczowymi środkami finansowymi państwa i zainicjował ramowe prace nad budżetem w celu ukierunkowania ministerstw w ich przygotowaniach budżetowych.
- Urzędy państwowe i agencje przyjęły zarządzanie wynikami. Spowodowało to przesunięcie centrum zainteresowania z zasobów na wyniki dzięki nim uzyskiwane oraz czynniki powodujące koszty w ich wykorzystywaniu jak również przekazanie urzędom upoważnienia operacyjnego i odpowiedzialności ekonomicznej za wykorzystywanie zasobów.
- Urzędy państwowe i agencje zostały przekształcone w przedsiębiorstwa pozostające własnością państwa (które działają poza zakresem budżetu, ale Parlament może dla nich ustanowić obsługa i inne cele operacyjne). W niektórych przypadkach zostały one przekształcone w częściowo sfinansowane spółki akcyjne.
- Zmieniono ustawy dotyczące opłat i wydatków nakładanych przez agencje państwowe.
- Ponownie napisano przepisy Ustawy Konstytucyjnej dotyczące finansów państwa i Ustawy o Budżecie Państwa.
- Umożliwiono planowanie budżetowe netto wydatków związanych z działalnością urzędów państwowych i agencji oraz przychodów od nich pochodzących.
- Zreformowano system przyznawania subsydiów państwowych rządowi miast z systemu opartego na kosztach na system zryczałtowany, gdzie kontrola nad kosztami należy do określonej władzy.

239. Powyżej opisane działania wystąpiły wraz z zmianami zachodzącymi na szerszym froncie. Polityczne normy stały się długoterminowe rządy wiążące. Zmieniły się podziały pracy i zależności

dotyczących uprawnień pomiędzy Parlamentem i Rządem, jako że jeszcze bardziej pogłębi się parlamentaryzm i jeszcze wyraźniejsza stała się odpowiedzialność administracji przed Rządem, a Rząd w ramach swojej odpowiedzialności parlamentarnej jest z kolei odpowiedzialny przed Parlamentem.

240. Reformy w sterowaniu zarządzaniem finansowym były kontynuowane wraz z restrukturyzacją procesu planowania budżetu. Obejmowały to zastosowanie pułapów w przygotowywaniu budżetu, zorientowane na wynik podejście do planowania budżetu, eliminacja odchyleń w alokacji kosztów, reformy metod, dzięki którym systemy księgowo wykorzystują mechanizmy rynkowe i opracowania ustawodawcze odnoszące się do reform. W rezultacie dla systemu zarządzania finansowego zaadaptowanego do wymagań unijnych, stworzono konieczne przy dołączaniu do Unii Europejskiej i jej systemu zarządzania finansowego pewne nowe procedury i zasady, a także opracowano konkretne środki zaradcze.

241. Procesowi wchodzenia do UE towarzyszyły wprowadzone w ramach rocznego harmonogramu przygotowania odnoszące się do planowania budżetu państwa. Od tej pory wprowadzono niektóre poprawki. Obecnie jednak nie są dostępne żadne przeglądy lub wszechstronne oceny wpływu członkostwa UE na zarządzanie finansowe i proces planowania budżetu państwa.

242. Teraz, kiedy współpraca w zarządzaniu finansowym pomiędzy Finlandią i Unią Europejską ma solidne podstawy, trafniejsza staje się ocena rozwiązań technicznych przyjętych w sprawie akcesji. Powinno się to odnosić do zakresu znaczenia funduszy UE dla budżetu krajowego, zasad budżetowych dla krajowych przepływów gotówki, stopnia powodzenia w osiągnięciu celów i praktyczną porównywalność krajowego i unijnego procesu planowania budżetu.

3. Podstawy prawne i dyrektywy

243. Podstawy prawne dla procedur zarządzania finansowego oraz planowania budżetu opracowano w latach dziewięćdziesiątych, posługując się wskazówkami, a także zasadami, które zgodnie z zamierzeniem miały pomóc w bezproblemowym i elastycznym dostosowaniu do wymagań związanych z członkostwem w UE.

244. Jeśli chodzi o podstawy prawne dla budżetu państwa i zarządzania finansowego, członkostwo w UE wymusiło wprowadzenie jedynie kilku poprawek w przepisach, zarządzeniach i dyrektywach wydawanych przez Rząd i Ministerstwo Finansów. I na odwrót ministerstwa odpowiedzialne za fundusze strukturalne wydały bardziej szczegółowe instrukcje dotyczące przygotowania budżetów znajdujących się w sferze ich odpowiedzialności, a także sporządziły zestaw instrukcji i zaleceń dla funkcji operacyjnej i nadzorczej.

245. Sześć miesięcy przed członkostwem Rząd podjął decyzje w sprawie postrzeganych bardzo ogólnie zasad krajowych, dotyczących wykorzystywania dotacji pochodzących z unijnych funduszy strukturalnych, podziału prac według sektora administracyjnego, jak również przygotowania programów. Zgodnie z tymi decyzjami został utworzony krajowy system do administrowania funduszami. Zgodnie z tymi decyzjami za fundusze odpowiadają Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Pracy oraz Ministerstwo Rolnictwa i Leśnictwa. Ogólnie rzecz biorąc, odpowiedzialność za koordynowanie zagadnieniami odnoszącymi się do określonego funduszu i zarządzanie nimi ponosi ministerstwo, które ma najwięcej do czynienia z danym funduszem. Jeśli chodzi o prace programowe związane z funduszami, to podlegają one nadzorowi odpowiedniego ministra zgodnie z aktualnym podziałem zakresów odpowiedzialności pomiędzy ministerstwami.

246. Nowe ustawodawstwo dotyczące polityki krajowej, wprowadzone w Finlandii na początku roku 1994 zmieniło strukturę krajowej polityki regionalnej. Ustawy, które weszły w życie określiły wówczas podział zakresu odpowiedzialności za rozwój regionalny pomiędzy zaangażowane władze, a także stworzyły podstawę dla rozwoju regionalnego opartego na programie celów. U podstaw nowego prawodawstwa leżał zamiar zaadaptowania systemu dotyczącego rozwoju regionalnego zgodnego z ustawodawstwem UE i stosowania polityki regionalnej UE.

247. W okresie przygotowawczym, jak w konsekwencji pierwszych doświadczeń Finlandii jako Państwa Członkowskiego, trzeba było wprowadzić tylko kilka niewielkich zmian, zarówno w Ustawie jak i Dekrecie o Budżecie Państwa. Na mocy decyzji rządowych zostały wprowadzone nowe rozporządzenia i dyrektywy konieczne przy dostosowywaniu procedury planowania budżetu krajowego do procedur unijnych dotyczących zarządzania finansowego. W czerwcu 1994 przygotowując budżet na rok 1995 rząd wziął pod uwagę możliwości członkostwa w Unii. Następnie Ministerstwo Finansów wydało bardziej szczegółowe instrukcje dotyczące przygotowywania budżetów dla urzędów państwowych i agencji. Pierwsze rozporządzenia dotyczące tworzenia budżetu, które obejmowały członkostwo w UE zostały wydane w czerwcu 1994. Instrukcje dotyczące formowania budżetu nadal obowiązujące zawierają instrukcje planowania budżetu funduszy UE.

248. W okresie przygotowawczym do członkostwa systematycznie zastanawiano się nad podziałem zakresu odpowiedzialności pomiędzy ministerstwami dotyczącego zagadnień, w które zaangażowane jest więcej niż jedno ministerstwo. Jako wiódłoc zastosowano zasadę, zgodnie z którą ministerstwo najbardziej zainteresowane danym zagadnieniem będzie uznawane za odpowiedzialne za koordynowanie prac przygotowawczych i podejmowanie decyzji wraz z innymi ministerstwami, których ten problem dotyczy na szczeblu krajowym.

4. Zakresy funkcji i odpowiedzialności

4.1. Roczny cykl budżetu krajowego

249. Jeśli chodzi o przygotowanie budżetu państwa, połączony cykl budżetu i średnioterminowego planowania rozpoczyna się od dwóch pułapów budżetowych dla dwóch lat następujących po następnym roku budżetowym. Gabinet omawia je i podejmuje w ich sprawie decyzję na konferencji w lutym. Od ministerstw oczekuje się uszczegółowienia pułapów podanych przez Gabinet jako ukierunkowań dla agencji, które składają im raporty.

250. W ramach przepisów zawartych w Dekrecie o Budżecie Państwa, urzędy i agencje przesyłają swoje propozycje budżetowe wraz z wyjaśnieniami do ministerstwa, któremu są przyporządkowane. Na podstawie tych stwierdzeń każde ministerstwo przygotowuje dla budżetu preliminarz budżetowy za swój sektor administracyjny i przedstawia wnioski wraz ze stwierdzeniami wyjaśniającymi dla Ministerstwa Finansów celem szczegółowego przebadania i negocjowania z ministerstwami. Gabinet odbywa w sierpniu Konferencję Budżetową, na której wnioski budżetowe są finalizowane i następnie przedstawiane Parlamentowi. Parlament debatuje nad wnioskami dotyczącymi rocznego budżetu i zatwierdza go pod koniec roku. Parlament jest informowany o wprowadzaniu budżetu poprzez coroczne raporty.

251. Wnioski budżetowe wraz dołączonymi stwierdzeniami wyjaśniającymi są przygotowywane zgodnie ze statutowymi przepisami budżetowymi i dyrektywami wydanymi przez Radę Stanu i Ministerstwo Finansów.

4.2. Przygotowywanie zagadnień związanych z Budżetem UE

4.2.1. Ministerstwo Finansów

252. Ministerstwo Finansów jest odpowiedzialne za przygotowanie zagadnień związanych z Budżetem UE na szczeblu krajowym. Odgrywa główną rolę w fazie przygotowawczej jak również w czasie wprowadzania i przy kontroli unijnych spraw budżetowych. Różne zadania związane z każdą fazą procedury budżetowej wymagają pracy zasobów krajowych przez cały rok i są związane ze ściśleymi harmonogramami.

253. Ministerstwo Finansów jest odpowiedzialne za sterowanie przygotowaniem do budżetu poprzez potwierdzenie krajowych stanowisk i dyrektyw dla fińskich przedstawicieli w Komitecie ds. Budżetu Rady. W przygotowywaniu tych krajowych dyrektyw oraz stanowisk Ministerstwo Finansów współpracuje z innymi ministerstwami i w razie konieczności koordynuje swoje opinie w Sekcji Budżetowej. Sekcja Budżetowa jest międzybranżową jednostką koordynującą w krajowym systemie podejmowania decyzji dotyczących UE podporządkowaną Krajowemu Komitetowi ds. Spraw UE. Sekcji Budżetowej przewodniczy Ministerstwo Finansów. Zdecydowano, że Ministerstwo Finansów powinno być informowane o wszystkich zagadnieniach przygotowywanych przez ministerstwa branżowe, które wywierają wpływ na budżet. Ministerstwo Finansów śledzi konsekwencje ekonomiczne programów i wniosków UE dla dyrektyw i rozporządzeń UE.

254. W przypadku najważniejszych zagadnień Ministerstwo Finansów dostarcza poprzez Krajowy Komitet ds. Unijnych i Ministerialny Komitet ds. Unijnych wnioski dotyczące krajowego stanowiska i instrukcje negocjacyjne dla Rządu, aby je omówić i podjąć wobec nich decyzje na swoich sesjach. Ministerstwo Finansów przekazuje swoje stanowisko i instrukcje delegatowi fińskiemu w COREPER i Komitecie Budżetowym Rady w Brukseli. Dowiadczanie wykazało, że stanowiska i dyrektywy powinny umożliwiać elastyczność w trakcie negocjacji.

255. Nowe zadania i zakresy odpowiedzialności jakie stały się udziałem Ministerstwa Finansów jako konsekwencja członkostwa w UE dobrze zgrały się z rolami i funkcjami, jakie Ministerstwo Finansów ma w zarządzaniu finansowym i planowaniu budżetu. Nie były konieczne żadne zmiany lub modyfikacje we władzach, podziale odpowiedzialności lub samej organizacji.

4.2.2. Gabinet

256. Gabinet wspierany przez swoje dwa stałe Komitety: ds. Polityki Gospodarczej i ds. Finansów steruje tworzeniem polityki gospodarczej i finansowej. Gabinet odgrywa decydującą rolę w podejmowaniu decyzji w sprawach budżetowych, ponieważ Minister odpowiedzialny za budżet reprezentuje Finlandię w unijnej Radzie Ministrów. Gabinet nadzoruje fińską delegację uczestniczącą w negocjacjach w Komitecie Budżetowym Rady, który w praktyce stanowi główne forum dla Państwa Członkowskiego, na którym może ono wywierać wpływ na przygotowania Budżetu UE.

257. Rząd musi czynnie informować Parlament o wydarzeniach mających miejsce na szczeblu unijnym i zagwarantować, że Parlament może uczestniczyć w formułowaniu polityki krajowej dotyczącej wniosków przedstawianych przez Komisję Europejską. Wielki Komitet w Parlamencie zajmuje się formułowaniem polityki krajowej wobec UE dotyczącej spraw należących do współpracy w ramach pierwszego filaru (gospodarka UE) i trzeciego filaru (sprawy wewnętrzne i związane ze sprawiedliwością).

4.2.3. *Parlament*

258. Parlament pełni inną rolę w procesie podejmowania decyzji budżetowych na szczeblu krajowym niż w procesie podejmowania decyzji dotyczących Budżetu UE. Parlament decyduje o budżecie państwa, ale tylko w sposób pośredni może wpływać na Budżet UE.

259. Gabinet przedkłada Parlamentowi wnioski Komisji dotyczące Budżetu UE. Parlament jest informowany o posiedzeniach i może udzielić Gabinetowi instrukcji dotyczących Budżetu.

260. Zobowiązania wobec wspólnej polityki Wspólnoty ograniczyły władzę Parlamentu nad budżetem. Przykładowo, zobowiązanie wobec polityki rolnej UE oznacza w praktyce, że Parlament nie może decydować na podstawie obliczeń o bezpośrednim wsparciu dochodów UE. Wsparcie dochodów jest finansowane całkowicie z funduszy UE. Parlament nie może zasadniczo decydować o alokacji funduszy, które stanowią pozycje w budżecie UE, ponieważ dotacje są wyznaczane za pomocą rozporządzeń WE. Za obowiązujące uważa się także włączenie do budżetu krajowego należności za programy Funduszy Strukturalnych. W ten sposób podkreśla się wagę zawartości pozycji Budżetu UE, szczególnie w informowaniu Parlamentu o następstwach jakie na przykład w kolejnym roku budżetowym będzie miała polityka rolna i jaki rodzaj programów ma być wprowadzony.

5. **Wpływ członkostwa UE na przygotowywanie wniosków dotyczących budżetu państwa**

261. Zgodnie z Konstytucją w budżecie państwa muszą być zawarte wszystkie dające się przewidzieć dochody i wydatki oraz prawdopodobne przypisane do nich kwoty. Oprócz tego Konstytucja stanowi, że fundusze UE dla agencji państwowych są przekazywane zasadniczo przez budżet państwa. W czerwcu 1994 Ministerstwo Finansów poinstruowało ministerstwa i agencje o tym, jak mają uwzględnić wpływ przysięgo członkostwa w UE przy formułowaniu swoich budżetów.

262. Ponieważ we wnioskach budżetowych na rok 1995 były zawarte fundusze z UE i płatności do UE w tym czasie oparte na szacunkach, dokonano przeglądów w budżecie uzupełniającym w roku 1995 po tym jak zakończono negocjacje w sprawie programów z UE i kiedy zawartość programów była znana, a programy zatwierdzone przez Komisję.

263. Ministerstwo Finansów stwierdziło w wydanej w roku 1994 instrukcji w sprawie formułowania budżetów, że funkcjonowanie systemu budżetowego z uwzględnieniem odpowiedzialności za dotacje pochodzące z Funduszy Strukturalnych powinno podlegać monitoringowi i, że w razie konieczności powinno być później zmienione. W trakcie pierwszych lat członkostwa wprowadzono kilka poprawek, które głównie miały charakter techniczny.

264. Celem księgowania funduszy UE jest postępowanie zgodnie z dobrą praktyką budżetową oraz unikanie pozycji sprzecznych w budżecie i nakładających na planowanie budżetowe. Zarządzanie Funduszami Strukturalnymi zostało zorganizowane zgodnie z zasadą partnerstwa, opartą na współpracy z władzami regionalnymi, krajowymi i wspólnotowymi.

5.1. *Płatności do Budżetu UE*

265. Na mocy decyzji podjętej w roku 1994 dotyczącej udziałów Państw Członkowskich ustanowiono przychody (rodki własne), z których finansowany jest Budżet UE. Wydatki UE są pokrywane z różnych źródeł przychodów: tradycyjnych źródeł własnych (należności celnych, rolniczych opłat wyrównawczych, opłat wyrównawczych za cukier), części z przychodów z podatku od

towarów i usług (VAT) i części PKB każdego państwa Członkowskiego (udział oparty na PKB). Z fińskiego punktu widzenia wkład oparty na VAT i PKB stanowi nowe pozycje wydatków. I odwrotnie tradycyjne środki własne UE są w rzeczywistości środkami dochodów UE, które Finlandia zbiera dla UE i od których zatrzymuje opłatę za zbieranie.

266. Zbieranie należności celnych i rolniczych opłat wyrównawczych należnych do tradycyjnych środków własnych UE oznacza, że Finlandia nie może zatrzymać żadnego z tych przychodów. Krajowa Izba Celna (*National Board of Customs*) zbiera należności celne oraz rolnicze opłaty wyrównawcze i bezpośrednio zapisuje je na dobro UE. Podobnie też Ministerstwo Rolnictwa i Leśnictwa zbiera opłaty wyrównawcze za cukier i bezpośrednio zapisuje je na dobro UE. Finlandia otrzymuje 10% jako opłatę za zbieranie tych płatności, które są planowane w ramach sektora administracyjnego Ministerstwa Finansów jako dochody inne. Aktualne wydatki administracyjne dotyczące zbierania płatności są planowane w ramach oddzielnego sektora administracyjnego.

267. Jak już wyżej wspomniano wkład oparty na VAT oraz PKB stanowi nowe pozycje wydatków państwa, które zawierają się w budżecie państwa. Są one planowane jako wydatki w ramach sektora administracyjnego Ministerstwa Finansów.

268. Finlandia jako Państwo Członkowskie UE wypłaca swój wkład na finansowanie Europejskiego Funduszu Rozwoju, który znajduje się poza Budżetem UE. Na podstawie konwencji z Lóme przez ten fundusz przechodzą fundusze na pomoc w rozwoju. Finlandia stała się także członkiem Europejskiego Banku Inwestycyjnego i jako członek wpłaciła swój wkład do kapitału udziałowców Banku. Z planowanego kapitału 7,5% będzie wpłacone z góry, a pozostałość jest należnością płatną na oddanie. Nowy członek Banku wpłaca także odpowiedni wkład przeznaczony na rezerwy Banku i prowizje.

269. Członkostwo w UE zobowiązuje Finlandię do przestrzegania uzgodnienia dotyczącego Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (*European Coal and Steel Community — ECSC*), w ramach którego Finlandia wpłaca swój wkład do ECSC. Podobnie też członkostwo w UE zobowiązuje Finlandię do przestrzegania traktatu w sprawie Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (*Atomic Energy Community — EUROATOM*) i wpłacania swojego wkładu przeznaczonego na centrum otrzymywania paliwa atomowego EUROATOMu.

270. Płatności poza Budżetem UE są wprowadzane w fińskim budżecie państwa jako wydatek tego sektora administracyjnego, z którego obszarem działania te płatności są najbardziej związane. Płatności przeznaczone na Europejski Fundusz Rozwoju przypadają na sektor administracyjny Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Wkład wypłacony w gotówce i płatności funduszu rezerwowego należne Europejskiemu Bankowi Inwestycyjnemu są planowane w ramach sektora administracyjnego Ministerstwa Finansów. Płatności przeznaczone na fundusz ECSC i płatności kapitałowe na centrum otrzymywania paliwa atomowego EUROATOM są planowane w ramach sektora administracyjnego Ministerstwa Handlu i Przemysłu.

271. Fundusze wprowadzane jako dochody do UE w praktyce przypadają pod płatności głównie na początku roku, co ma swój wpływ na krajowe przepływy gotówki.

5.2. Płatności z Budżetu UE do fińskiego budżetu państwowego lub na rzecz funduszy poza budżetem krajowym

272. Najważniejszą częścią płatności z Budżetu UE do Finlandii składa się z subsydiów, w których podejmującym inicjatywę jest albo Państwo Członkowskie (np. Fundusze Strukturalne i programy takie

jak *Research and Development, Socrates, Leonardo*) albo UE (np. projekty pilotażowe, inicjatywy gminne). Drugim najważniejszym rodzajem transferów jest finansowanie pożyczek i po trzecie finansowanie projektów. Płatności Te wykonywane są w Finlandii poprzez budżet państwa, głównie zgodnie z zasadą planowania brutto; lub płatności są kierowane do funduszy poza budżetem państwa (fundusz interwencyjny, fundusz rozwoju rolnictwa); lub płatności są przekazywane jako dochód do tych, którzy są odpowiedzialni za wykonanie projektu, np. zarządców miast lub organizacji prywatnych.

5.2.1. Płatności na rzecz rolnictwa

273. Fundusze odnoszące się do wspólnej polityki rolnej UE (Common Agricultural Policy — CAP), które są przyznawane Finlandii są wypłacane z Sekcji Ukierunkowania Europejskiego Funduszu Gwarancji i Ukierunkowania Rolnictwa (*Guarantee Section of the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund — EAGGF*). Są one wypłacane początkowo z funduszy Państw Członkowskich ale są refundowane na podstawie raportów przedstawianych przez Państwa.

274. Finlandii przyznano następujące wypłaty w ramach CAP:

3. Pomoc w postaci dochodu bezpośredniego i pomoc na reformy związane z CAP, takie jak płatności wyrównawcze lub pomoc na hektar i premie, które są całkowicie wypłacane przez UE, planowane jako dochód w sektorze administracyjnym Ministerstwa Rolnictwa i Leśnictwa zgodnie z zasadą planowania brutto.
4. Towarzystwa rodzinne zaradcze lub programy (rodowisko, zalesianie, wczesna emerytura), z których UE wypłaca tylko część są planowane w budżecie państwa, zgodnie z zasadą planowania brutto, jako oddzielne pozycje wydatków w ramach Ministerstwa Rolnictwa i Leśnictwa. Te pozycje wydatków muszą jasno wykazywać udział UE i udział krajowy.
5. Rodziki interwencyjne, które są wypłacane całkowicie przez UE.

275. Aby administrować tymi płatnościami zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem powołano fundusz interwencyjny. W ramach tego funduszu administruje się niektórymi płatnościami wspólnej polityki rolnej UE, głównie subsydiami eksportowymi, zakupami interwencyjnymi i wsparciem prywatnego magazynowania. Przekazywane przez ten fundusz subwencje unijne są następnie redystrybuowane, nie mają wpływu na budżet państwa. W budżecie państwowym Finlandii pojawi się jedynie transfer kapitału początkowego niezbędnego do ustanowienia funduszu. Fundusz także upoważniono do podejmowania pożyczek, może on więc działać niezależnie od opóźnień w płatności subwencji przez UE. Opis funduszu interwencyjnego UE i jego działania został zawarty w części wyjaśniającej budżet państwa na rok 1995.

276. Planowanie wsparcia dochodów ze strony UE jest relatywnie proste jako konsekwencja w części przestrzegania Wspólnej Polityki Rolnej UE i w części z jasnych standardów działania otrzymanych z UE.

5.2.2. Regionalna i strukturalna polityka UE

277. W roku 1995 przed członkostwem utworzono system księgowania dochodów otrzymywanych z Funduszu Strukturalnego Unii Europejskiej w fińskim budżecie państwowym. Administrowanie Funduszami Strukturalnymi było tak ustawione, że podział pracy pomiędzy sektory administracyjne pozostał niezmienny. Ta sama zasada została przyjęta wobec planowania budżetu. Jeśli chodzi o administrowanie funduszami należało dokonać wyboru, czy organizować administrację zgodnie z celem lub zgodnie z aktualnym funduszem. Ostateczna decyzja polegała na przyjęciu zarządzenia określonymi funduszami poprzez wskazanie ministra odpowiedzialnego za każdy fundusz, który podjąłby się

obowiązków administracyjnych związanych z funduszem, dystrybuowania funduszy do innych ministerstw i określenia krajowego udziału finansowego niezbędnego do uzyskania funduszy.

278. Dotacje z Funduszy Strukturalnych są zawsze uzupełnieniem finansowym i kontyngentem dotyczącym częściowego finansowania krajowego — ogólnie przynajmniej 50%. Pomoc finansowa związana jest ze wszystkimi trzema Funduszami Strukturalnymi. Udział krajowego finansowania może obejmować zarówno finansowanie sektora publicznego (państwo, zarządy miast), jak i prywatnego.

279. W negocjacjach członkowskich uzgodniono, że w latach 1995-1999 Finlandia powinna otrzymać z Funduszy Strukturalnych zawartych w Budżecie UE średnio 340 milionów ECU rocznie w subwencjach przy cenach z roku 1995. Fundusze, które mają być wykorzystywane w inicjatywach gminnych (np. programy Interreg, Leader, Adapt, Employment, małych i średnich przedsiębiorstw, Urban i PESCA) są włączane w ramy Funduszy Strukturalnych, tak że środki zaradcze wyznające się z inicjatyw organizacyjnych muszą zawierać stosowne programy celów.

280. Przychód z UE pochodzący z Funduszy Strukturalnych dla powyżej wymienionych celów jest kontyngentem na szczeblu krajowym na poziomie planowanych celów i programów na szczeblu krajowym i regionalnym i ich zatwierdzenie na szczeblu krajowym, jak również na poziomie negocjacji z Komisją Europejską dotyczących programów.

281. Zgodnie z decyzją intencyjną podjętą przez Radę Stanu (1994), administrowanie celami regionalnymi (6.2 i 5b) jest ściśle związane z administrowaniem krajową polityką regionalną. Programy są przygotowywane przez rady regionalne. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (*Ministry of Interior*) wystawia radom regionalnym ogólne dyrektywy, a różne ministerstwa wydają dyrektywy do przygotowywania programów specyficznych dla ich sektora administracyjnego. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych składa programy regionalne w jeden dokument programowy dla każdego celu i współpracuje z innymi ministrami, aby połączyć je w zharmonizowany i stosowny pakiet promujący rozwój regionalny. W rezultacie polityka regionalna państwa nosi znamiona zharmonizowanego i stosownego pakietu.

282. Zgodnie z tą samą decyzją rządu, podstawowa odpowiedzialność za zharmonizowane działanie w stosunku do Celów 3 i 4 wraz ze środkami zaradczymi w ramach Europejskiego Funduszu Socjalnego spoczywa na Ministerstwie Pracy. Ministerstwo Rolnictwa i Leśnictwa odpowiada za ustawodawstwo i sporządzanie projektów programów związanych z Celem 5a dotyczących równoległej restrukturyzacji rolnictwa.

283. Jeden dokument programowy będzie przygotowany w ramach administracji krajowej dla każdego celu, albo na cały okres (1995-1999) albo na 2-3 lata w celu negocjacji z Komisją Europejską. Dokumenty programowe obejmowały programy, które miały być finansowane z Funduszy Strukturalnych, największe projekty w tych programach, jak również udział UE i udział krajowy.

284. Wszelkie dotacje z Funduszy Strukturalnych UE w celu finansowania Celów 6, 2, 3, 4, i 5b są ujęte w fińskim budżecie krajowym, a do ich wprowadzenia stosuje się zasadę planowania budżetowego brutto. Każda pozycja wydatków dla każdego funduszu jest dalej dzielona według celu i według sektora administracyjnego. Właściwe ministerstwo w ten sposób decyduje o tym, jaki udział będzie wykorzystany na specyficzne projekty.

285. Wkład finansowych środków krajowych potrzebnych do sfinansowania programów opłacanych z Funduszy Strukturalnych UE jest zestawiony w fińskim budżecie państwa jako pozycja wydatków odpowiedniego sektora administracyjnego. W celu sformowania budżetu sektory

administracyjne muszą również zapewnić czynniki środków finansowych dla pomocy technicznej, projektów pilotażowych itd. z funduszy pochodzących spoza Funduszy Strukturalnych.

286. Ocena i pomiar dochodów do Funduszy Strukturalnych zależy głównie od wprowadzenia programów. Okresowo dokonywania płatności jest oceniana oddzielnie dla każdego funduszu. Jeśli niepoprawnie oszacuje się okresowo, stosowna pozycja przychodów może wykazać istnienie nadwyżki lub deficytu w wysokości dziesiątek milionów fińskich marek.

287. Komitet roboczy, który dokona przeglądu planowania budżetu Funduszy Strukturalnych zaproponował ogólne uproszczenie systemu, zgodnie z którym udział krajowych środków finansowych byłby wprowadzany pod mniejszą liczbą pozycji wydatków. Państwowy Urząd Kontroli (*State Auditor's Office*) wykazał w swoim raporcie (*State Auditor's Report*) w sprawie budżetu państwa, że objaśnienia dla pozycji UE znacznie różniły się w swojej treści informacyjnej. Komentarzy nie dało się zastosować do danych pomiarowych, bardziej zaś stwierdzano w nich brak informacji o celach. Zdaniem Państwowego Urzędu Kontroli Ministerstwo Finansów powinno w przyszłości podkreślić, oprócz technicznych zagadnień budżetowych znaczenie opisu w instrukcjach dotyczących sformułowania budżetu. Instrukcje będą przeglądane po to, aby można je było stosować wobec programów UE od samego początku nowego okresu.

5.3. Koszty ponoszone na prace administracyjne i pozostałe prace przygotowawcze

288. Ministerstwa muszą się również upewnić jaki rodzaj kosztów ponoszonych przez nie na spotkania z Komisją Europejską lub Radą byłby opłacany przez UE. Podobnie też, muszą być wyznaczone krajowe obowiązki administracyjne lub inne funkcje konieczne przy zarządzaniu Funduszami Strukturalnymi, dla których Finlandia jako Państwo Członkowskie mogłaby rościć od UE rebus.

6. Ocena i kontrola

289. Przepływy gotówki pomiędzy Finlandią i UE stały się nowym i wszechstronnym celem dla kontroli przeprowadzanej w Finlandii przez Państwowy Urząd Kontroli. Oznaczało to również określenie nowej współpracy z UE, szczególnie z Komisją i Europejskim Trybunałem Obrachunkowym jak również z władzami krajowymi.

290. Ministerstwo Finansów wyznaczyło w marcu 1996 jednoosobowy komitet w celu upewnienia się przez każdy sektor co do wymagań nakładanych na systemy monitoringu i ich zdolności do działania przez przepisy w sprawie kontrolowania zarządzania finansami UE, niezależnie od tego, czy istniała potrzeba lub jakiegokolwiek podstawy do powołania scentralizowanej, między-administracyjnej jednostki kontrolnej i jak sprawić, aby koordynacja między administracjami była skuteczniejsza w procesie monitoringu.

7. Uwagi końcowe

291. Procedury funkcjonalne i operacyjne do obsługi zagadnień związanych z UE zostały ustalone w trakcie pierwszych lat członkostwa. Celem tej pracy było zorganizowanie zarządzania sprawami unijnymi w administracji krajowej. Osiągnięto to poprzez wykorzystanie istniejących struktur i dodanie zarządzania sprawami unijnymi, jako dodatkowej cechy do innych zagadnień i zadań w każdym z podstawowych obszarów sfer cywilnej. W jak największym stopniu unikano powoływania

oddzielnych jednostek operacyjnych lub personelu zaangażowanego tylko do spraw unijnych. Nie zachęcano do zwiększania liczby zatrudnionych, a ministerstwom i agencjom doradzano reorganizowanie i ocenę ich bieżących zadań i zakresów odpowiedzialności, aby zrobić miejsce dla nowych spraw, którymi trzeba było się zająć. Dzięki zakrojonym na szeroką skalę szkoleniom pracowników służby cywilnej pod względem zagadnień związanych z UE była to strategia uwieczniona powodzeniem w postaci bogatej wiedzy dotyczącej zagadnień związanych z UE wśród pracowników służby cywilnej w administracji. Nie dostrzeżono braków kompetencyjnych, nawet jeśli należało o tym pamiętać, że kilku doskonałych ekspertów zostało obsadzonych w organizacjach UE.

7.1. Arbitrażowe prace programowe

292. Początkowo niewielkie problemy napotkano przy wprowadzaniu programów Funduszy Strukturalnych, ale pozostały problemy zasadnicze. Problematiczne stało się stosowanie wymagań dotyczących rozporządzeń unijnych, procedur i nadzór nad uproszczoną praktyką w kulturze wzajemnego zaufania i dzielonej odpowiedzialności, która umożliwia „spolegliwe” administrowanie. Biorąc pod uwagę polityki regionalne, zharmonizowanie różnych odmian polityki UE z programami krajowymi i planami dla celów regionalnych Funduszy Strukturalnych doprowadziło do pewnej liczby problemów związanych z brakiem zgodności na szczeblu regionalnym. Potrzeba powiązania rola i ustalono nowe systemy monitorowania oraz procedury administracyjne. Ministerstwa odpowiedzialne za administrowanie funduszami aktywnie rozwijały te systemy i procedury, ale poziom współpracy na tym polu powinien osiągnąć jako rezultat bardziej zintegrowane systemy i unikanie nakładania się ich z systemami monitorowania UE.

7.2. Systemy złożone i obejmujące wielu uczestników

293. Unijne systemy dotyczące dotacji i subwencji okazały się bardziej skomplikowane niż oczekiwano, zarówno pod względem przepisów, jak i procedur. Proponuje się włączenie finansów krajowych odnoszących się do programów UE do budżetu ministerstwa odpowiedzialnego za ich przyznawanie. Ponieważ programy są bardzo szeroko zakrojone, wnioski te wprowadzono do budżetu prawie całego ministerstwa. Państwowy Urząd Kontroli wykazał, że musi ponownie rozważyć ten sposób postępowania, ponieważ spowodował on zamieszanie i komplikacje w procesie wprowadzania programów.

294. Cały pakiet programów — tych pochodzących z Komisji Europejskiej, ministerstw odpowiedzialnych za fundusze, władz wprowadzających je, programów regionalnych i krajowych — jest jednostką złożoną i w praktyce na szczeblu krajowym doprowadziło do problemów związanych ze zgodnością i koordynacją przy stosowaniu funduszy UE i skojarzonych z nimi dotacjami krajowymi.

295. Budżet państwa jest przygotowywany dla jednego roku finansowego (tj. roku kalendarzowego), podczas gdy programy unijne ciągną się przez wiele lat. Ta sytuacja wpływa na zarządzanie finansowe zarówno na centralnym szczeblu koordynacyjnym jak i na regionalnym i lokalnym.

7.3. Monitoring

296. Istotnym elementem i kontroli była podkreślana od samego początku wprowadzania programów UE. Wiele trudności napotkano przy tworzeniu systemu monitorowania dla programu regionalnego Celu 6. Program ten był nowy dla UE i przy rozwijaniu określonego programu ustalono wiele niejasnych celów. Oprócz tego treść programu jest różnorodna i trudna do opanowania.

297. Brak systemów monitorowania spowoduje opóźnienia w przepływie gotówki z UE, a to zwiększy popyt na krajowe środki finansowe, co spowoduje dodatkowe koszty dla państwa.

7.4. Zwiększone obciążenie prac

298. Nie można było przewidzieć dodatkowego obciążenia prac jakie to spowodowało. Nadal trzeba usuwać powstałe w administracji zaległości. Najbardziej obciążone pracami było Ministerstwo Rolnictwa i Leśnictwa. Zarówno w ministerstwie, jak również na szczeblu regionalnym i lokalnym konieczne było zwiększenie liczby personelu w celu poradzenia sobie z tym nadmiarowi prac.

299. Na początku możliwe, że nie zostało wystarczająco podkreślony wymagający i precyzyjny charakter pracy nad programem. Tworzenie programów powinno się rozpocząć wcześniej i powinno być staranniejsze. Projektowanie idei i celów do opracowania w postaci jasnych programów rozwojowych opartych na projekcie wymagało dużej pracy i jednocześnie było wymagającym procesem uczenia się dla wszystkich zaangażowanych w ten proces stron. W praktyce wymusiło to w pierwszych dwóch latach członkostwa dodatkową rundę negocjacji budżetowych pomiędzy Ministerstwem Finansów i odpowiedzialnymi ministerstwami w celu sformułowania budżetu państwa.

7.5. Potrzeba głębszej współpracy

300. Innym istotnym czynnikiem było brak doświadczenia w ministerstwach odpowiedzialnych za fundusze w ich nowej roli koordynatora ponadresortowego, jak również trudny charakter pracy programowej i złożoność unijnych systemów dotowania.

301. Zastosowanie systemu sterowania opartego na efekcie końcowym, spowodowało tarcia w pracy programowej. Nadal konieczne jest usprawnianie administracji krajowej, ale ciężki i wielo-warstwowy system nadzorowania wymagany przez UE w ramach jej rozporządzeń będzie w przyszłości z pewnością nadal powodować problemy w administracji krajowej. Celem tworzenia systemów monitorowania i nadzorowania powinno być, aby administracja była zdolna do pracy i wyciągała, jak również umożliwienie monitorowania przebiegów gotówki unijnej z zadawalającą dokładnością.

7.6. Wszelstronne szkolenie urzędników służby cywilnej

302. Proces dostosowywania do UE zostało w znacznej mierze wsparty szeroko zakrojonymi programami szkoleniowymi. Ministerstwo Finansów koordynowało i wspierało unijne szkolenia integracyjne w ramach administracji państwowej. Podstawowym czynnikiem w spełnianiu wymagań związanych z członkostwem było własne zainteresowanie urzędników w ochotniczym rozwijaniu swoich umiejętności. Od wczesnych etapów przygotowywania się do członkostwa, w ministerstwach i jednostkach administracji centralnej uruchomiono wieloetapowy program szkoleniowy. Szczególnie w ministerstwach podstawowemu szkoleniu unijnemu poddano wszystkie grupy personelu. Później w trakcie bardziej specjalizowanych kursów skupiano się na szkoleniu tych pracowników służby cywilnej, którzy mieli do czynienia ze sprawami unijnymi i je przygotowywali.

303. W ciągu kilku ostatnich lat fundusze zarezerwowane na szkolenie integracyjne stale rosły. Umożliwiło to zorganizowanie szkolenia począwszy od kursów elementarnych i studiów językowych do bardziej zindywidualizowanych badań i praktyki.

304. Ministerstwo Finansów w ścisłej współpracy z finansowym zarządzeniem ministerstw branżowych zaplanowało zmiany konieczne w systemach planowania budżetowego i zarządzania finansowego tak, że operacyjny punkt widzenia powinien być właściwie uwzględniony przy tworzeniu systemów i procedur wspólnotowych.

FRANCJA

10
Benoît Chevauchez

1. Wprowadzenie

305. Wśród wszystkich krajów, które przyjęły wzorzec, Francja prezentuje specyficzne cechy charakterystyczne; jako członek założyciel Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej nigdy nie musiała zaadaptować się do wstępnie ustalonych zasad wspólnotowych, bo stopniowo je tworzyła. Wobec tego w niniejszym opracowaniu nie poświadczono nacisku na prace związane z dostosowywaniem podejmowane przez francuską administrację, lecz zawiera ono ogólną analizę powiązań budżetowych i finansowych pomiędzy Francją a Unią Europejską z punktu widzenia organizacji instytucjonalnej i administracyjnej, jak również procedury finansowe i księgowania.

306. Niniejszy dokument stanowi uzupełnienie innego dokumentu dotyczącego kontroli i spraw z nimi związanych zawartego w *SIGMA Paper No 20* zatytułowanego *Effects of European Union Accession — Part 2. External Audit — Skutki przystąpienia do Unii Europejskiej — Część 2. Kontrola zewnętrzna*. Niemniej jednak, rozdzielanie tych dwóch dokumentów jest zabiegiem sztucznym, ponieważ biorąc pod uwagę praktykę stosowaną przez administrację francuską oraz kulturę — zarządzanie funduszami i kontrola nad nimi są ze sobą ściśle związane.

307. Po prezentacji francuskiej struktury administracyjnej i budżetowej zostanie przedstawiony ogólny wpływ, jaki Budżet europejski wywiera na krajowy. Potem zostanie omówione zarządzanie środkami wewnętrznymi oraz wydatkami.

2. Struktura instytucjonalna

308. Administracyjna struktura instytucjonalna jest omawiana najpierw na szczeblu państwowym a potem na szczeblu samorządowym.

2.1. Państwo

309. Polityka rządowa jest realizowana przez służby centralne około dwudziestu głównych ministerstw wraz z uzupełniającymi ich działaniami, w zależności od warunków politycznych, służbami drugoplanowymi ministerstw i Sekretariatów Stanu. Ta centralna administracja zorganizowana na zasadach ściśle hierarchicznych jest podzielona na departamenty — od trzech lub czterech do około piętnastu na ministerstwo — które są odpowiedzialne za ustawodawstwo i kontrolę, ale w zasadzie nie ponoszą odpowiedzialności za bezpośrednio zarządzanie.

310. W większości głównych ministerstw odpowiedzialność za codzienne działania spoczywa na urzędach lokalnych rozprzestrzenionych na całym terytorium. Na szczeblu francuskiej jednostki lokalnej (*département*), zarządzanej przez Prefekta, prace lokalnych służb każdego ministerstwa są koordynowane pod nadzorem Prefekta (*Préfet*), urzędnika państwowego służby cywilnej bezpośrednio wyznaczanego przez Rząd. Przez około dwadzieścia lat coraz większą rolę w koordynowaniu prac

10. Benoît Chevauchez (I.E.P. Paris — E.N.A.) rozpoczął swoją karierę od Ministerstwa Finansów (*Budget Directorate*). Dzisiaj jest Administratorem w ramach programu SIGMA

prefektów odgrywa Prefekt regionalny (*Préfet de Région*). Prefekt regionalny, który jest jednocześnie prefektem głównego *département* w danym regionie koordynuje działania czterech lub sześciu prefektur.

311. Ministerstwo Finansów jest zasadniczo połączone z Ministerstwem Gospodarki. Departament ustawodawstwa fiskalnego (*Service de la Législation Fiscale*) jest odpowiedzialny za stworzenie polityki fiskalnej. Zbieraniem podatków dziel się Generalny Dyrektoriat Podatków (*Direction Générale des Impôts*) zatrudniający 80 000 urzędników zajmujących się bezpośrednio opodatkowaniem i europejskim VAT oraz Dyrektoriat Generalny Cła i Akcyzy (*Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects*), zatrudniający 19 000 urzędników zajmujących się należnościami celnymi i pozawspólnotowym VAT. Budżet państwowy jest sporządzany i zarządzany przez 250 urzędników Dyrektoriatu Budżetowego (*Direction du Budget*), a za jego księgowanie i wykonanie finansowe odpowiada Dyrektoriat Księg Publicznych (*Direction de la Comptabilité Publique*). Ten dyrektoriat zatrudniający 56 000 urzędników jest również odpowiedzialny za księgowanie i skarb administracji lokalnych. Dyrektoriat Skarbu (*Direction de la Prévision*) rozciąga się na dwa ministerstwa. Dyrektoriat Skarbu ponosi szczególnie odpowiedzialność za dług publiczny oraz zewnętrzne zależności finansowe. Dyrektoriat Prognoz (*Forecast Directorate*) bada główne tendencje ekonomiczne.

312. Tak jak wszystkie ministerstwa i Ministerstwo Finansów ma swoje lokalne urzędy, w szczególności się Skarbu Publicznego (*Trésor Publicque*) obsługiwane lokalnie przez Głównego Skarbnika i Płatnika (*Trésorier Payeur Général*) w każdej jednostce (*département*) zarządzanej przez prefekta. Urzędnicy ci składają sprawozdania Dyrektoriatowi Księg Publicznych (*Direction de la Comptabilité Publique*). Są oni często kasjerami wszelkich przychodów i wydatków dokonywanych przez władze publiczne, w tym pieniędzy rządu centralnego i administracji lokalnych, które są zarządzane w tej samej księdze skarbu. Są to także księgowi przychodów i operacji rozchodowania budżetu państwa oraz budżetów lokalnych. Ostatnio poproszono ich o kontrolę nad zobowiązaniami w dziedzinie wydatków, kiedy to pieniądze przychodzą z budżetu państwa, ale wydatki mają charakter lokalny. Wreszcie zbierają oni również pieniądze na finansowanie długu publicznego.

2.2. Organizacja budżetu państwa

313. Budżet państwa jest przygotowywany przez Dyrektoriat Budżetowy (*Direction du Budget*) pod nadzorem Ministerstwa Finansów. Dyrektoriat Budżetowy odgrywa zasadniczą rolę w całej procedurze przygotowywania i wykonywania budżetu. Głosowanie w Parlamencie, które odbywa się najpóźniej 31 grudnia każdego roku wprowadza niewiele zmian do propozycji rządowej, szczególnie w części poświęconej wydatkom.

314. Po kontroli przeprowadzonej przez Radę Konstytucjonalną (*Conseil Constitutionnel*) — niezależny organ, do którego mogą być wnoszone apelacje w sprawie zgodności z konstytucją decyzji rządowych, budżet jest realizowany przez każde ministerstwo, które wskazuje w tym celu odpowiedzialnego urzędnika administracji centralnej i lokalnej (*ordonnateurs*). Odpowiedzialni urzędnicy lokalni są delegatami z danego terytorium centralnych urzędników odpowiedzialnych. Są oni odpowiedzialni za zobowiązania ministerstw w dziedzinie wydatków, tj. rekrutację i wynagradzanie służby cywilnej, podpisywanie zamówień publicznych, przyznawanie dotacji itd. w imieniu i na odpowiedzialność odpowiedniego ministerstwa.

315. Jednakże aby zobowiązanie państwa miało charakter prawny i było wiążące dla strony trzeciej, musi ono być ostatecznie zatwierdzone przez Kontrolera Finansowego (*Contrôleur Financier*), mianowanego przez Ministra Finansów i pracującego pod nadzorem Dyrektoriatu Budżetowego (*Direction du Budget*).

Wydatek lokalny dokonywany przez odpowiedzialnego urzędnika służy terytorialnej Państwa — często jest to Prefekt — jest kontrolowany pod względem finansowym przez współpracownika Głównego Skarbnika i Płatnika (*Trésorier Payeur Général*), pracującego pod nadzorem Dyrektoriatu budżetowego.

316. Ponadto urzędnik odpowiedzialny nie ma bezpośrednio do czynienia z funduszami na płatności związane z poniesionym wydatkiem. Wydatki są opłacane przez księgowych Dyrektoriatu Księg Publicznych (*Direction de la Comptabilité Publique*) na szczeblu lokalnym, po uzyskaniu wskazówek od urzędnika odpowiedzialnego. Wtedy księgowy ma zapłacić, jeśli kolejno płatności jest przepisowo ustalona. Za każdą płatność niezgodną z przepisami osobistą księgowy ponosi odpowiedzialność finansową, wobec tego od księgowych wymaga się zawarcia polis ubezpieczeniowych.

2.3. Administracja lokalna

317. Od początku lat osiemdziesiątych, na skutek ważnego posunięcia decentralizacyjnego, centralne moce i środki zostały przekazane administracjom lokalnym, które zorganizowane są trójstopniowo:

- 25 regionów (*régions*) utworzonych w latach siedemdziesiątych, które są odpowiedzialne za główną infrastrukturę, szkolnictwo zawodowe i w części za budynki uniwersyteckie.
- 100 departamentów (*départements*), które powstały dwa wieki temu, które są odpowiedzialne za opiekę społeczną, czystą infrastrukturę i w części za szkoły ponadpodstawowe (*secondary schools*).
- 36 000 gmin (*communes*) — z tendencją do prób przegrupowania ich części — które są odpowiedzialne za uzbrojenie lokalne, transport miejski, szkoły podstawowe, niektóre szpitale oraz działania kulturalne oraz sportowe.

318. Każda gmina zarządza radą wybieraną w bezpośrednich wyborach powszechnych. Budżet gminy jest w części finansowany z lokalnych podatków, a w części z ogólnych środków przekazywanych automatycznie przez Państwo. Budżet ten jest głosowany przez wybraną radę, bez naruszania przepisowej kontroli i jest wykonywany przez lokalnego egzekutywa tj. burmistrza gminy (*mayor of the commune*).

319. Jednakże finansowe departamenty państwa nadzorują wykonywanie budżetów lokalnych. Z jednej strony wymaga się od gmin, aby deponowały swoje fundusze na unikatowym rachunku Skarbu Państwa (*Trésor de l'Etat*), który zarządza nim na ich rzecz. Z kolei Państwo gwarantuje społecznościom lokalnym regularną dostawę funduszy. Z drugiej strony kasjer/księgowy każdej z lokalnych gmin jest zgodnie z prawem urzędnikiem państwowym Dyrektoriatu Księg Publicznych (*Direction de la Comptabilité Publique*). 40% z rzęsy 58 000 urzędników również pracuje dla społeczności lokalnych bez obciążania władz lokalnych.

320. W roku 1982 utworzono 25 Regionalnych Izb Kontrolnych (*Chambres Régionales des Comptes*) — jedną w każdym z regionów — w celu kontrolowania finansów lokalnych. Zarządzanie tymi izbami jest związane z Urzędem Kontroli (*Cour des Comptes*), któremu składają raporty. Ich kontrola księgi jest uzupełniana oceną właściwego wykorzystywania funduszy przez reprezentacje lokalne. Państwowi księgowi na szczeblu lokalnym nie podlegają jurysdykcji Regionalnych Izb Kontrolnych (*Chambres Régionales des Comptes*).

3. Budżet wspólnotowy dla francuskich finansów publicznych

321. W roku 1996 podział francuskiego PKB — w wysokości 8 000 miliardów FF — przedstawia się następująco: 21% finanse państwa, 9% finanse lokalne i 22% finanse socjalne.

322. W tym samym roku całkowity udział Francji w Budżecie wspólnotowym wynosi 89 miliardów FF i jest piętnastokrotnie większy od udziału w roku 1981. Pomiędzy rokiem 1981 a 1996 udział Budżetu wspólnotowego z przychodów państwa zwiększył się z 3.8% do 6.3%. Bardzo wysoki rytm wzrostu do roku 1988 został nieco zwolniony w ciągu kilku ostatnich lat, a w roku 1995 nawet spadł. Biorąc pod uwagę podatności roku 1995, a są to ostatnie dane statystyczne, podatki francuskie dzielą się w sposób następujący:

- podatki pochodzące z VAT: 62%;
- podatki pochodzące z PKB: 21%;
- należności celne i opłaty rolne: 13%;
- opłata za cukier: 3%.

323. Wydatki wspólnotowe na korzyść Francji wyniosły w roku 1994 9,9 miliarda ECU, co stanowi 16.5% wydatków Wspólnoty, z powodu mającego duże znaczenie finansowania pochodzącego ze Wspólnej Polityki Rolnej (24% rolnych wydatków Wspólnoty ma miejsce we Francji). Sytuacja w przypadku Funduszy Strukturalnych nie przedstawia się tak dobrze: Francja otrzymała tylko 9% kredytów Sekcji Ukierunkowania Europejskiego Funduszu Gwarancji i Ukierunkowania Rolnictwa — *EAGGF-Guidance* (*EAGGF — European Agricultural Guidance and Guarantee Fund*), Europejskiego Funduszu Socjalnego (*ESF — European Social Fund*) i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (*ERDF European Regional Development Funds*). Wspólnotowe kredyty w roku 1995 otrzymane przez Francję dzielą się następująco:

- Sekcja Gwarancji EAGGF: 83% — 62% na zboża i rośliny oleistonasienne i 21% na produkcję pochodzenia zwierzęcego;
- ESF — 6 procent;
- ERDF: 4 procent; i
- Sekcja Ukierunkowania EAGGF: 2,4 procent.

324. Wreszcie, nawet jeżeli te elementy finansowe mają być traktowane z wielką ostrożnością, Francja jest czwartym udziałowcem netto po Niemczech, Zjednoczonym Królestwie i Holandii, z ujemnym saldem wynoszącym 1,4 miliarda ECU w roku 1994. Daje to 46 ECU na mieszkańca.

4. Zarządzanie budżetem wspólnotowym we Francji

325. Poniżej przedstawiono właściwe organa urzędowe na szczeblu administracyjnym:

- W Brukseli Stałe Przedstawicielstwo obejmuje jednostkę budżetową złożoną z trzech ludzi pod nadzorem Doradcy Finansowego (*Financial Adviser*). Ta jednostka pracuje we współpracy z Doradcami Rolnym, Socjalnym i Regionalnym, innymi istotnymi członkami Stałego Przedstawicielstwa. Zasada jest taka, że Członek Stałego Przedstawicielstwa zawsze towarzyszy pracownikowi u służb cywilnych francuskiej administracji rządowej,

który uczestniczy w spotkaniach różnych grup Rady lub komitetów Komisji. Stałe Przedstawicielstwo musi mieć dostęp do wszelkich informacji przekazywanych w obydwu kierunkach pomiędzy Paryżem a Brukselą.

- Sekretariat Międzyministerialnego Komitetu ds. Europejskich (*Secrétariat du Comité Interministériel pour les Questions Européennes*) jest w Paryżu korespondentem Stałego Przedstawicielstwa. Pozostający w kontakcie z Premierem i często odwiedzany przez jego personel osobisty Sekretariat Międzyministerialnego Komitetu ds. Europejskich zatrudnia 150 urzędników pochodzących z różnych ministerstw. Doradca finansowy, któremu pomagają sześciu urzędników koordynuje dokumentację budżetową, finansową i fiskalną.

326. W sprawach budżetowych głównymi departamentami ministerialnymi są następujące departamenty:

- Dyrektoriat Budżetowy (*Direction du Budget*), który odgrywa decydującą rolę w dziedzinie przychodów i wydatków. W działaniu wspiera go Dyrektoriat Prognoz i Krajowy Instytut Statystyki i Badań Gospodarczych (*Institut National de la Statistique et les Etudes Economiques — INSEE*) w aspektach makroekonomicznych i w wyznaczaniu stóp VAT i PKB.
- Centralna Księgowość Skarbu (*Agence Comptable Centrale du Trésor — ACCT*), pod nadzorem Dyrektoriatu Księg Publicznych (*Direction de la Comptabilité Publique*), który prowadzi unikatową księgowość Państwa i z tego powodu kontroluje codzienne zarządzanie ruchem stóp finansowych, w obydwu kierunkach pomiędzy Paryżem a Brukselą.
- Generalny Dyrektoriat Cel i Podatków Pośrednich (*Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects — DGDDI*) zajmujący się tradycyjnymi stópkami własnymi (*traditional own resources*).
- Departamenty budżetowe ministerstw odpowiedzialnych za wydatki odnoszące się do negocjacji i wykonywania Budżetu Europejskiego, głównie Ministerstwa Rolnictwa oraz kontrolowanego przez Biura ds. Interwencji Rolniczych (*Offices d'Intervention Agricole*), Ministerstwa Spraw Wewnętrznych wraz z Delegaturą ds. Planowania i Działania Regionalnego (*Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale — DATAR*) w przypadku ERDF (*Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego*) a także Ministerstwa Opieki Społecznej wraz z Delegaturą ds. Szkolenia Zawodowego (*Délégation à la Formation Professionnelle*) w przypadku ESF (*Europejskiego Funduszu Socjalnego*).

327. Wszystkie te instytucje urzędowe odgrywają określone role w negocjacjach nad Budżetem wspólnotowym.

- Stałe Przedstawicielstwo w Brukseli i Sekretariat Międzyministerialnego Komitetu ds. Europejskich zajmuje się ogólną koordynacją i informowaniem.
- Dyrektoriat Budżetowy, sześciu urzędników w Biurze Europejskim (*European Office*) obsługuje całą procedurę.
- Zarys makroekonomiczny i stópki własne przygotowywane są przez Departament Prognoz (*Direction de la Prévision*), a marginalność ich części zajmuje się Departament Cel i Stóp Fiskalnych (*Direction des Douanes et des Services Fiscaux*).
- Francuskie poprawki do projektu budżetu są przygotowywane w trakcie kilku spotkań w Sekretariacie Międzyministerialnego Komitetu ds. Europejskich z Dyrektoriatem

Budżetowym (*Direction du Budget*) i każdym ministerstwem, którego te wydatki dotyczą. W przypadku niezyskania porozumienia o arbitrażu proszony jest Premier.

328. W trakcie wszystkich etapów procedur transferu pomiędzy Radą a Parlamentem, w szczególności w Komitecie ds. Budżetu (*Comité Budgétaire*), Dyrektoriat Budżetowy (*Direction du Budget*) w porozumieniu z Doradcą Finansowym Stałego Przedstawicielstwa broni interesów francuskich pod nadzorem Sekretariatu Międzyministerialnego Komitetu ds. Europejskich, który sprawdza międzyministerialny charakter stanowiska francuskiego.

5. Zarządzanie „rodkami własnymi”

329. Istnieją dwie główne kategorie rodków: tradycyjne rodki własne oraz rodki VAT i PKB.

330. Tradycyjne rodki własne: należności celne, opłaty rolnicze, opłata za cukier — oprócz opłat za rezerwy cukru otrzymywanych bezpośrednio przez Fundusz Interwencyjny i Regulujący Rynek Cukru (*Fonds d'Intervention et de Régulation du Marché du Sucre — FIRS*), który płaci raty w czerwcu a wyrównanie w grudniu — oraz monetarne rodki kompensujące są zbierane przez Dyrektoriat Generalny Cła i Akcyzy (*Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects — DGDDI*). Ta organizacja zatrudnia 19 000 urzędników, lecz zbieranie przychodów wspólnotowych stanowi tylko niewielką część jej aktywności. Po przyjęciu funduszy przez swoich własnych księgowych przekazuje je do Centralnej Księgowości Skarbu (*Agence Comptable Centrale du Trésor — ACCT*) poprzez Głównych Skarbników i Płatników (*Trésoriers — Payeurs Généraux*) i deponuje je na centralnym rachunku Komisji we frankach francuskich. Transfery te są dokonywane pierwszego dnia roboczego po 19 dniu drugiego miesiąca po ich ogłoszeniu, po potrąceniu 10% za koszty zbierania, które są kredytowane na rzecz ogólnego budżetu państwa. W niektórych przypadkach Komisja może wydać zaliczkowego opłacenia niektórych transferów.

331. Rodki VAT i PKB ocenia się i planuje w ramach budżetowej procedury Wspólnoty. W Komitecie ds. Rodków Własnych francuska delegacja jest zorientowana głównie z mieszanego zespołu Budżetowo/Prognozowego. W zależności od wyników procedury Departament Budżetowy (*Direction du Budget*) wystawia Centralnej Księgowości Skarbu (*Agence Comptable Centrale du Trésor — ACCT*) pierwszego dnia roboczego każdego miesiąca polecenie wypłaty z centralnego rachunku Komisji odpowiadające jednej dwunastej podatków budżetowych przegłosowanych w przypadku VAT i PKB. W niektórych przypadkach Komisja może wydać płatności zaliczkowych.

332. Centralny rachunek Komisji może być także uznany innymi sumami pochodzącymi z budżetu francuskiego, przykładowo udziałem w Europejskim Funduszu Rozwoju lub transferem przedstawiającym spłatę sum, którym Komisja odmówiła pokrycia w ramach procedur zamykania rachunków.

333. Na wewnętrznym szczeblu budżetowym właściwe rodki Wspólnoty są technicznie przetwarzane jako potrącenia z krajowych przychodów budżetowych w ten sam sposób jak potrącenia z przychodów krajowych dokonywane na rzecz samorządów lokalnych. Ta procedura, którą krytykowała francuska Izba Kontroli została ostatnio formalnie zmodyfikowana: artykuł we francuskiej ustawie budżetowej, ogólnie przyjmowany podczas głosowania w grudniu poprzedzającym odpowiadający rok finansowy wskazuje rezerwowo kwotę całkowitą potrącenia z przychodów dokonywaną na rzecz Budżetu Europejskiego w trakcie następnego roku. Przeprowadzone z czystych powodów politycznych głosowanie tego artykułu nie ma żadnego skutku prawnego.

6. Zarządzanie wydatkami

334. Zarządzanie wydatkami jest bardziej skomplikowane niż zarządzanie przychodami i jest różne dla każdej kategorii wydatków wspólnotowych.

335. W przypadku Sekcji Ukierunkowania EAGGF główną rolę odgrywa jedenaście upoważnionych Biur ds. Interwencji Rolniczych (*Offices d'Intervention Agricole*), tzn. jedno biuro przypada na jedną kategorię produktów: Krajowe Biuro Interdyscyplinarne ds. Zboża (*Office National Interprofessionnel des Céréales — ONIC*), Krajowe Biuro Interdyscyplinarne ds. Mleka i Produktów Mleczarskich (*Office National Interprofessionnel du Lait et des Produits Laitiers— ONILAIT*), itd. Biura te, które są w podobny sposób zorganizowane, są państwowymi organizacjami publicznymi, zarządzanymi przez rządy, w skład których wchodzi przedstawiciele odpowiednich zawodów rolniczych oraz urzędnicy służby cywilnej reprezentujący Ministerstwo Rolnictwa i Ministerstwo Finansów. Dyrektor każdego z biur jest mianowany przez rząd. Większość personelu pochodzi z Ministerstwa Rolnictwa a jego wydatki operacyjne są opłacane z dotacji pochodzących z tego samego ministerstwa. Księgowy, który ponosi osobistą odpowiedzialność finansową jest urzędnikiem służby cywilnej, a wyznaczają go razem Ministerstwo Finansów i Ministerstwo Rolnictwa. Główne decyzje, szczególnie dotyczące rachunków i budżetów muszą być zatwierdzone przez te same ministerstwa. Kontrolerzy Państwowi mianowani przez Ministerstwo Finansów kontrolują główne zobowiązania i nadzorują finansowe działania Biura.

336. Agencja koordynująca, Centralna Agencja Organizacji Ukierunkowania w Sektorze Rolnym (*Agence Centrale des Organismes d'Intervention dans le Secteur Agricole — ACOFA*) jest wspólną agencją wszystkich biur. Spełnia ona trzy funkcje:

- wspólnie zarządza skarbem, co umożliwia jej pożyczanie środków na wstępne finansowanie transferów wspólnotowych zgodnie z przepisami wspólnotowymi;
- kontrola i sprawozdawczość dotycząca wydatków; oraz
- zarządzanie wspólnymi służbami, takimi jak komputerowe, zakupowe i płatności.

337. Biura te zajmują się 95% płatności związanych z Sekcją Ukierunkowania EAGGF. W przypadku wydatków dokonanych na rzecz Komisji rola biur jest rozbudowana. Po pierwsze w trakcie przygotowywania i negocjacji nad Budżetem Europejskim zapewniają one Ministerstwu Rolnictwa i Ministerstwu Budżetu prognozy i informacje niezbędne do planowania dotyczące potrzeb w następnym okresie finansowym. W trakcie wykonywania budżetu przekazują co miesiąc swoje dane dotyczące skarbu do Komisji poprzez Ministerstwo Budżetu, zgodnie z harmonogramem — najczęściej co miesiąc — który jest szczególnie dla każdego rodzaju produkcji rolniczej i pomocy. Po przebadaniu w Brukseli dane przez odnośny komitet zarządzający Komisja wypłaca konieczne fundusze poprzez polecenie transferu wysłane do Centralnej Księgowości Skarbu (*Agence Comptable Centrale du Trésor — ACCT*) ze swojego rachunku centralnego utrzymywanego w ramach Agencji. Jeśli to konieczne, Komisja musi podjąć dostępne fundusze przechowywane w innym miejscu na kredytowanie swojego rachunku w Centralnej Księgowości Skarbu. Biura rozpowszechniają wówczas subwencje pomocowe do upoważnionych beneficjentów po przebadaniu dokumentacji danej. Uczestniczą również w kontrolach a czasem w procedurach zamykania rachunków.

338. Nie mniej jednak niektóre wydatki są opłacane bezpośrednio przez Ministerstwo Rolnictwa, szczególnie dotacje na „karmiące krowy”. Ta dokumentacja jest badana przez Lokalne Wydziały Rolne (*Directions Départementales de l'Agriculture*), białe okręgowymi wydziałami Ministerstwa Rolnictwa. Jest to procedura „*fonds de concours*”, która w trakcie bieżącego roku i przy wykorzystaniu głosowa parlamentarnych pozwala na wzrost budżetu o kwotę, która jest równoważona podatkiem otrzymywanym

przez stron• trzeci•. Wydatek w••czony do krajowego bud•etu jest nast•pnie wykonywany zgodnie z procedurami francuskimi:

- zobowi•zanie przez urz•dnika odpowiedzialnego: Lokalny Wydzia• Rolny (*Direction Départementale de l'Agriculture*), w imieniu i na rzecz ministra;
- p•atno•• przez ksi•gowego: G•ówny Skarbnik i P•atnik (*Trésorie — Payeur Général*);
- kontrola przez Izb• Kontroln• zgodnie z warunkami wspólnotowego ustawodawstwa.

339. Jednak•e jako, •e zrewidowana Wspólna Polityka Rolna faworyzuje bezpo•redni• pomoc osobom nad po•redni• pomoc• wobec produktów, powy•ej przedstawiony i obja•niony schemat zosta• znaczo zmodyfikowany. W przypadku pomocy bezpo•redniej przyznanej wed•ug obszaru zbó• lub ro•lin oleistonasiennych i liczby zwierzt hodowanych na rze•, dokumentacja pomocowa jest przygotowywana przez : Lokalny Wydzia• Rolny (*Direction Départementale de l'Agriculture*), który z powodu pracy na miejscu ma lepsze rozeznanie w•ród gospodarstw rolnych. Dokumentacja ta jest nast•pnie przekazywana biurom, które dokonuj• p•atno•ci.

340. Reforma Wspólnej Polityki Rolnej zak•óci•a metody pracy odno•nej administracji, która zamiast kilku tysicy dokumentów, do których ju• przywyk•a mia•a przetworzy• setki i tysice z•o•onych indywidualnych dokumentów w ci•gu kilku miesi•cy.

341. W przypadku Funduszy Strukturalnych — Sekcji Ukierunkowa• EAGGF, ERDF, ESF i FIIG — procedura jest ca•kiem inna od procedury wy•ej obja•nionej. Jednak•e jej podobny schemat opiera si• na bardzo wa•nej roli, jaka odgrywa Prefekt Regionu (*Préfet de Région*) lub dok•adniej jego g•ówny zast•pca ds. gospodarczych: Sekretarz Generalny ds. Regionalnych (*Secrétaire Général pour les Affaires Régionales — SGAR*).

342. Kredyty s• planowane w ramach regionalnego komitetu koordynacyjnego z•o•onego z Sekretarza Generalnego ds. Regionalnych (*Secrétaire Général pour les Affaires Régionales — SGAR*) oraz najwy•szych urz•dników s•u•b pa•stwowch w samorz•dzie lokalnym. Kiedy w Komisji — DG VI V lub XVI w zale•no•ci od przypadku — zapadn• ju• decyzje o przyznaniu, fundusze s• przekazywane przez Komisj• do francuskiego bud•etu poprzez polecenie p•atno•ci z centralnego rachunku Komisji z•o•one w Centralnej Ksi•gowo•ci Skarbu (*Agence Comptable Centrale du Trésor — ACCT*) i uznawane przez bud•et rozwa•anego ministerstwa jako fundusze pomocowe. Wydatek jest wó•czas op•acany przez odno•ne s•u•by terytorialne; lokalny urz•dnik odpowiedzialny odpowiada za zobowi•zanie a G•ówny Skarbnik za p•atno••. Ca•y proces jest monitorowany przez komitet z•o•ony z komitetów koordynuj•cych, o których wspomniano wy•ej i z przedstawiciela Komisji.

ZAŁĄCZNIK 1. OCHRONA INTERESÓW FINANSOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ

Przykłady oszustw / nieprawidłowości wykrytych przez francuskie służby celne i obejmujących środki Unii Europejskiej lub pomocowe EAGGF

1. Wspólna Polityka Rolna

1.1. Przemysł węgierskiego masła

343. Na granicy francusko-węgierskiej brygada celna wykryła 23 tony nielegalnie importowanego masła pochodzącego z Węgier, odkrywając przez to przypadek nieprawidłowości w Budżecie UE. Postępowanie w sprawie podjęte następnie przez funkcjonariuszy celnych wykazało, że kierowca ciężarówki z pochodzenia Niemiec podjął ładunek na parking przy autostradzie w Austrii. Kierowca celowo nadjechał kilkaset kilometrów, aby pojechać do Belgii i tam dopełnić formalności celnych; dodatkowo rzecz biorąc udał się do Antwerpii, gdzie towary zostały zgłoszone do odprawy jako wysyłka sossu, co wiązało z obniżeniem stawki podatku w miejscu wprowadzenia w celu konsumpcji w Unii Europejskiej.

344. Jeśli nie zainterweniowałoby francuski funkcjonariusz celny oszukaczy import tych 23 ton masła, którego punktem docelowym były Włochy, spowodowałoby stratę w Budżecie Unii Europejskiej w wysokości 400 000 FF w postaci utraconych opłat rolnych Wspólnej Polityki Rolnej.

1.2. 14 000 ton mleka w proszku nie pochodzącego z Unii Europejskiej

345. Komisja Europejska rozpoczęła dochodzenie w sprawie działań firmy w sektorze produkcji mlecznej. Pracowite śledztwo przeprowadzone przez francuskich funkcjonariuszy celnych na szczeblu krajowym odkryło złoony się powiąza handlowych pomiędzy dwoma firmami — się poprzez którą uchylano się od opłat rolnych za import artykułów rolnych, podczas gdy w tym samym czasie zbierano refundowane środki za eksport.

346. Aby wypełnić swoje umowy z Algierii (na 13 945,5 tony) pierwsza firma kupowała mleko w proszku w Polsce i Republice Czeskiej poprzez swoje przedsiębiorstwo zależne w Zjednoczonym Królestwie. Mleko było wówczas przechowywane w innym Państwie Członkowskim przed jego wyeksportowaniem. Przechowywanie w magazynie celnym umożliwiło legalne przerwanie procedury tranzytowej, która zastosowano wobec tego mleka. Mleko nie wyprodukowane w UE mogłoby być traktowane jako mleko pochodzące z UE z powodu stosowania systemu podwójnego wystawiania faktur nieopłaconych i fałszowania dokumentów towarzyszących i formularzy wysyłkowych. W wyniku opłaty rolne nie były płacone a udzielano refundacji eksportowych, płaconych za rolne produkty UE.

347. W drugim oszustwie zastosowano identyczne procedury stosowane przy oszukaczym transferze towarów na rynki europejskie bez płacenia odpowiednich opłat rolnych.

2. Produkty przemysłowe

348. W okresie lat 1992 — 1995 w trakcie sprawdzania działań dwóch francuskich firm wykryto dwa naruszenia obejmujące import rowerów, które nie zostały przedstawione do odprawy celnej i opodatkowania dlatego, że krajem ich pochodzenia był Wietnam. Dochodzenie wykazało, że wszystkie elementy (ramy, widelce, kierownice, piasty i hamulce) zostały zaimportowane z Chin do Wietnamu i stanowiły 99% ceny rowerów. W Wietnamie miały miejsce tylko końcowy montaż. Odkrycie to

sugerowa•o, i• produkcja rowerów zosta•a przesuni•ta z Chin do Wietnamu, aby uciec od p•atno•ci op•aty anty-dumpingowej na•o•onej na chi•skie rowery i odnie•• niew•a•ciwe korzy•ci z preferencyjnych umów taryfowych.

349. Stosownie do Rozporz•dzenia Rady nr 1468/81/EWG w sprawie wzajemnej pomocy pomi•dzy w•adzami administracyjnymi, Francja wys•a•a raport dotycz•cy oszustwa do Jednostki UE w Sprawie Koordynacji Dzia•a• i Zapobiegaj•cych Oszustwom (UCLAF), tak aby dochodzenia rozci•ga•y si• na inne zainteresowane Pa•stwa Cz•onkowskie i aby nalega• na prowadzenie w Wietnamie dochodzenia na szczeblu UE.

350. Dochodzenie to, które przeprowadzono w roku 1995 doprowadzi•o do anulowania •wiadectw pochodzenia przez w•adze wietnamskie i dostarczy•o dowodów na to, •e produkcja zosta•a przeniesiona jedynie w celu okpienia nale•no•ci antydumpingowej. Dwie firmy oskar•ono o wystawienie fa•szywych deklaracji pochodzenia. W przypadku zaimportowanych towarów odpowiednio o warto•ci 79.3 i 162.5 milionów FF unikni•to wyp•acenia nale•no•ci celnych w wysoko•ci 6 i 27 milionów FF.

3. Schematy tranzytu

351. Przypadki przemytu wykryto przy nielegalnym imporcie artyku•ów tekstylnych sprzedawanych na terenie Pary•a. Sprawa rozpocz•a si• od konfiskaty 6 341 koszul pochodz•cych z Indii w magazynie firmy paryskiej. Nie wype•niono •adnych deklaracji tranzytowych w chwili, gdy towary przyby•y do Francji. Zadeklarowano je jako tranzyt do Belgii (przy czym zawieszono zosta•y c•a i podatki), gdzie mia•y by• odprawione celnie.

352. Tymczasem towary dostarczono bezpo•rednio konsygnatariuszom w Pary•u bez op•acania nale•no•ci celnych oraz podatków i z ca•kowitym pomini•ciem zasad obrotu towarowego z zagranic•, który ustanawia kwoty importowe wobec wielostronnych uzgodnie• pomi•dzy Uni• Europejsk• i niektórymi innymi pa•stwami. Konosamenty wysy•ano poczt• do belgijskiego spedytora, który odprawi• je tworzc•c podrabiane deklaracje zg•oszenia celnego.

353. Oprócz tego wykryto inny podobny przypadek w podobnych okoliczno•ciach wobec dwóch kontenerów d•insów importowanych ze Stanów Zjednoczonych via Belgia.

4. Tak zwane towary „wra•liwe”

354. Oszuka•czy ruch papierosów, które kwalifikuje si• jako towary „wra•liwe”, dlatego •e bardzo trudno je opodatkowa• i bardzo •atwo dokona• z ich udzia•em oszustwa, cz•sto jest przemytem na du•• skal•. Podczas gdy wydawa•o si•, •e taki ruch omija• terytorium Francji w roku 1995, w rzeczywisto•ci powraca•. Sta•o si• to jasne z powodu pewnej liczby kolejnych odkry• w trakcie inspekcji wysy•ek tranzytowych. Wysy•ki przeznaczone na czarny rynek Hiszpanii lub W•och wa•y•y •rednio oko•o 12 ton.

355. Przechwycenie ostatniej dostawy oko•o 33 ton papierosów w Le Perthus jest doskona•ym przyk•adem; by•a to najwi•ksza konfiskata papierosów do dnia dzisiejszego dokonana przez francuskich funkcjonariuszy celnych. Towary wykryto w trzech ci••arówkach — dwóch zarejestrowanych w Liechtensteinie, trzeciej zarejestrowanej w Szwajcarii — kieruj•cych si• na granic• hiszpa•sk•. Pojazdy mia•y fa•szywe piecz•cie celne. Zgodnie z dokumentami tranzytowymi jakie znajdowa•y si• w posiadaniu kierowców mia•y one przewozi• plastikowe tuby pomi•dzy Szwajcari• a Portugali•. Papierosy, które skonfiskowano zosta•y za•adowane we W•oszech, najprawdopodobniej w Neapolu.

356. Liczne incydenty wykazują, że handel na przedni skali pozostaje silnie ograniczony do granicy andorrijskiej i regionu Nord-Pas de Calais. Wiele z papierosów, które konfiskowano u handlarzy na przedni skali znajdowało się na drodze do Zjednoczonego Królestwa, Niemiec lub Hiszpanii. Ten handel jest często połączony z handlem alkoholem, co wykazuje duża liczba konfiskowanych mieszanych transportów, w większości z nimi powiązani obywatele Zjednoczonego Królestwa.

PORTUGALIA

Vitor Caldeira¹¹

1. Podsumowanie rozdziału

357. Zgodnie z zamierzeniem w niniejszym dokumencie poświęconym państwu nakreślono całościowy obraz wpływu, jaki wywarło dołączenie Portugalii do UE na kontrolę finansową i system planowania budżetu. Podkreślono główne zmiany i położyło nacisk na konkretne i operacyjne trudności oraz na działania przyjęte w celu ich rozwiązania.

358. Nawet przed akcesją był odczuwany wpływ przystąpienia Portugalii do UE na planowanie budżetu i kontrolę finansową. Uwzględniając nasze doświadczenia można wskazać niektóre nauki płynące na przyszłość.

359. Podstawowe znaczenie ma zapewnienie przynajmniej rok przed akcesją programu wszechstronnego szkolenia dotyczącego ogólnej organizacji Wspólnoty i procedur dla urzędników wskazanych do wykonywania zadań odnoszących się do tych spraw. Pomoc techniczna z Komisji Europejskiej musi być całkowicie wykorzystana.

360. Jednocześnie uważnie przestudiowane muszą być zobowiązania związane z przepisami dotyczącymi planowania budżetu i kontroli finansowej. Również bardzo ważne są planowanie wstępne i harmonogram dotyczący wprowadzania nowych zobowiązań w celu zaadaptowania krajowego systemu planowania budżetu i kontroli finansowej do wymagań WE.

361. Dołączenie do UE z pewnością będzie wymagało adaptacji w części administracji krajowej, aby odpowiadała europejskim ramom regulacyjnym. Jednakże nie ma idealnych modeli, które można by naśladować. To ważna, warta zanotowania lekcja.

362. Akcesja może ujawnić nieodzowność specjalizowanych struktur w niektórych obszarach, głównie rolniczym i Funduszy Strukturalnych, takich jak przykładowo agencje dokonujące płatności związane z Sekcją Ukierunkowaną EAGGF lub specjalistyczne agencje dla ESF.

363. W niektórych przypadkach rozważne może być wykorzystanie naturalnych możliwości i doświadczenia już istniejących resortów publicznych w celu sprostania nowym zobowiązaniom w tym obszarze.

364. Jednostka centralna w ministerstwie finansów ma fundamentalne znaczenie dla zapewnienia wymiany wewnętrznej (z i do innych ministerstw i agencji) i zewnętrznej (z i do Komisji i Stałego Przedstawicielstwa w Brukseli) odpowiednich informacji i dla monitorowania procesu planowania budżetu.

11. Vitor Caldeira jest zastępcą Inspektora Generalnego Finansów w Generalnym Inspektoracie Finansów (IGF) Portugalii. Do jego obowiązków należy planowanie i monitorowanie działań IGF w dziedzinie kontroli finansowej środków własnych i wydatków wspólnotowych oraz koordynacji krajowych systemów kontroli wewnętrznej (jako funkcji zarządzania) odnoszących się do przepływów finansowych do Budżetu i z Budżetu Wspólnoty. Jest także odpowiedzialny za reprezentowanie IGF na zewnątrz w tych kwestiach. Pan Caldeira jest członkiem Komitetu Doradczego WE ds. Przeciwdziałania Oszustwom (COCOLAF).

365. Dobra koordynacja kontroli wewnętrznej (wyodrębnionej organizacyjnie) i kontroli finansowej wydaje się być ważnym elementem wspierającym dobrze funkcjonujący system i ułatwiającym kontakt z jednostką Kontrolera Finansowego Komisji (DG XX).

366. Podjęte reformy prowadzące do zorientowanego na Wspólnotę systemu kontroli finansowej mogą w fundamentalny sposób wpływać na istniejące już organizacje krajowe powołane do kontroli finansowej lub kontroli wewnętrznej (wyodrębnionej organizacyjnie). Jednakże tworzenie nowych i potencjalnie kosztownych struktur organizacyjnych musi podlegać uważnej ocenie.

2. System krajowy

2.1. Ramy prawne dotyczące planowania budżetu i kontroli finansowej

367. Zgodnie z Konstytucją Portugalii budżet krajowy musi przyjąć postać ustawy i jest przygotowywany, organizowany, głosowany i wykonywany zgodnie z ustawą budżetową. Ta ustawa zawiera pryncypia i przepisy, głównie takie same jak te, które zawiera Rozporządzenie Finansowe UE.

368. Proponowany budżet jest przygotowywany przez Rząd, koordynatorem prac jest Ministerstwo Finansów, a uczestniczą w nich wszystkie ministerstwa branżowe.

369. W projektowaniu budżetu rząd musi nadać priorytet swoim zobowiązaniom prawnym i umownym oraz swojej polityce dotyczącej inwestycji i rozwoju. W przygotowaniach nad swoją propozycją budżetową decydująca rola przyznano Generalnej Dyrekcji ds. Budżetu w Ministerstwie Finansów.

370. Gdy gotowy jest już rządowy projekt budżetu, Parlament dyskusje nad nim, a potem głosuje nad Ustawą Budżetową inicjując zgodnie z Konstytucją swoją funkcję kontrolną.

371. Dyrekcja Generalna ds. Budżetu odpowiada także za kontrolę i wykonanie budżetu we wszystkich departamentach rządowych i za przygotowanie Generalnych Rachunków Państwa (*State General Accounts*), które mają być przedłożone Parlamentowi i zatwierdzone przez Trybunał Obrachunkowy.

2.2. Struktura organizacyjna kontroli finansowej

372. Portugalski system kontroli finansowej przyjmuje model, który rozróżnia rodzaje lub szczeble interwencji. Rozróżniane są także formy kontroli zewnętrznej i wewnętrznej.

373. Kontrola zewnętrzna ma szczebel polityczny, z Parlamentem krajowym i szczebel sądniczy z Trybunałem Obrachunkowym. Trybunał Obrachunkowy, jako najwyższa instytucja kontrolna, odpowiada za kontrolę zewnętrzną.

374. Szczebel poziomy kontroli wewnętrznej (jako funkcji zarządzania) należy do kompetencji Inspektoratu Generalnego Finansów (*Inspectorate General for Finance — IGF*).

375. *IGF* zależy bezpośrednio od Ministerstwa Finansów i odpowiada za kontrolę finansową wszystkich wydatków publicznych i dochodów. Jego interwencja obejmuje wszystkie oddzielne pozycje

budżetu krajowego i departamentów administracji publicznej, w tym przedsiębiorstw państwowych, rządów miast i dotacji oraz subwencji na rzecz jednostek prywatnych.

376. Wreszcie istnieją cię przeprowadzające kontrole wewnętrzne (wyodrębnione organizacyjnie) w różnych ministerstwach obciążonych sektorowym szczeblem kontroli.

377. Wszystkie te cię wyposażono w kompetencje do kontroli wydatków publicznych i dochodów w budżecie krajowym lub wspólnotowym.

3. Główne zmiany w systemie krajowym

3.1. Rodki własne

3.1.1. Oszacowanie i zbieranie należności celnych i rolniczych opłat wyrównawczych

378. Przystąpienie do UE w roku 1986 wymagało jedynie wewnętrznego zaadaptowania w ramach istniejącej struktury Ministerstwa Finansów, aby możliwa była odpowiedź na nowe zobowiązania dotyczące oszacowania i zbierania należności celnych.

379. Bez dużych trudności administracja celna przejęła na siebie nowe zobowiązania mające na celu oszacowanie i zebranie tradycyjnych środków własnych (*traditional own resources*). Główny problem, jakiemu trzeba było stawić czoła wiązało się z koniecznością udoskonalenia umiejętności urzędników na wszystkich szczeblach, szczególnie uwzględniających przepisy celne Wspólnoty.

380. W tym celu władze portugalskie ustaliły przed akcesją wszechstronny program szkoleniowy dla funkcjonariuszy celnych, mających do czynienia ze środkami własnymi. Program ten obejmuje 2-3 dniowy pobyt w siedzibach Komisji Europejskiej związanych z cłem i środkami własnymi, aby zapewnić operacyjną wymianę poglądów na różne tematy (np. oszacowanie i księgowanie środków własnych). Ci portugalscy urzędnicy byli następnie zobowiązani do zorganizowania w Portugalii szczególnych szkoleń w tych sprawach dla wszystkich funkcjonariuszy celnych. Opracowano także podręczniki operacyjne, aby wspierać zwiększoną efektywność administracji celnej.

381. Pewne trudności dotyczące systemu informacji i jego ram informatycznych odczuwa się wobec księgowania środków własnych, które nie zostały zebrane od operatorów (księgowość B) i wobec ustalenia stosownych powiązań w przypadku nieprawidłowości i oszustw, które mają być przekazywane do Komisji Europejskiej w ramach ostatnich poprawek wprowadzonych Rozporządzeniem nr 1552/89.

382. Kontrola finansowa należy do kompetencji Jednostki Celnej Kontroli Wewnętrznej (Wyodrębnionej Organizacyjnie) (*Customs Internal Audit Unit*).

383. IGF odpowiada za koordynowanie działań kontroli wewnętrznej (wyodrębnionej organizacyjnie) dotyczącej środków własnych. Obejmuje to w szczególności inspekcje i kontrole portugalskich cię odpowiedzialnych za oszacowanie, zbieranie, kontrolowanie i przekazywanie środków własnych do Komisji Europejskiej.

384. Z powodu pewnych trudności operacyjnych tylko w trakcie ostatnich dwóch-trzech lat IGF mógł opracować zintegrowane działania w tym obszarze. Aby uniknąć dublowania, a także istnienia sfer, nad którymi nie ma kontroli, obecnie trwają dodatkowe prace nad nadaniem spójności prac obydwu cię kontrolnych.

385. Wprowadzenie ujednoliconego rynku w roku 1993 spowodowało zmiany w organizacji administracji celnej. W szczególności zredukowano personel z 2400 osób w roku 1992 do 1700 w roku 1996. Oprócz tego Dyrekcja Generalna Ceł została obciążona wszystkimi należnościami celnymi związanymi z akcyzami.

386. Główny problem, któremu trzeba stawić czoła po tym okresie czasu związany jest z zapobieganiem oszustwom i ich zwalczaniem. Jeden ze środków zaradczych przyjęty w roku 1993 wymusił rekonstrukcję centralnej jednostki celnej ds. przeciwdziałania oszustwom wraz z powołaniem wydziału wywiadowczego i wydziału ds. przeciwdziałania oszustwom w ramach dyrekcji ceł.

3.1.2. Obliczanie środków VAT i opartych na PKB

a) Udział VAT

387. Z powodu faktu, iż w ciągu trzech pierwszych lat podstawa portugalskiego VAT była zastąpiona równowalutą 55% PKB, władze Portugalii nie zwróciły należytej uwagi na oszacowanie środków własnych VAT.

388. Spowodowało to istotne problemy dotyczące obliczania środków VAT, których rozwiązywanie wymagało się rozpocząć.

389. Po pierwsze, główna trudność wiąże się z danymi statystycznymi, które Główny Urząd Statystyczny musi dostarczyć w celu oszacowania średniej wartości podatku głównie po to, aby uzyskać dobrą informację statystyczną z kont krajowych na temat inwestycji, konsumpcji różnych grup produktów (o różnej stawce VAT) i fluktuacji na giełdzie. Aby rozwiązać ten problem administracja podatkowa oraz Główny Urząd Statystyczny podpisał protokół w celu powołania stałej grupy kontaktowej i w ciągu ostatniego roku została osiągnięta znaczny postęp.

390. Po drugie, istnieją szare strefy związane z informacją o zbieraniu podatku VAT, które wymagają wyjaśnienia podziału zakresu odpowiedzialności pomiędzy różnymi zainteresowanymi wydziałami: Dyrekcją Generalną ds. Budżetu i Dyrekcją Generalną ds. Skarbu. Zmiany, które wymagają zachodzą, a które dotyczą systemu odzyskiwania informacji i księgowania zwrotów VAT¹² umożliwiły rozwiązanie tego problemu.

391. Konieczność wyposażenia kompetentnych wydziałów administracji podatkowej we właściwe zasoby ludzkie i środki techniczne w celu obliczania udziału VAT jest jednym z ograniczeń, którego jeszcze nie rozwiązano. W rzeczywistości złożony proces ustalania podstawy VAT wymaga ekspertyzy w sprawie VAT i kont krajowych. Wymaga również specyficznego oprogramowania komputerowego.

392. W przypadku VAT administracja podatkowa we współpracy z Dyrekcją Generalną ds. Studiów i Prognoz oraz Dyrekcją Generalną ds. Europejskich Ministerstwa Finansów ponosi odpowiedzialność za ustalenie rocznej prognozy środków własnych VAT. Zadaniem tym zostali w szczególności obciążeni wyżsi rangą urzędnicy administracji podatkowej.

393. Koordynowanie krajowych działań kontroli wewnętrznej (wyodrębnionej organizacyjnie) dotyczących środków własnych VAT należy również do kompetencji IGF. Obejmuje to w szczególności

12. Zwroty VAT to kwoty, które zwracane są pewnym jednostkom, takim jak Siły Zbrojne lub dyplomaci, które są zwolnione od płacenia VAT.

kontrolę ciąż odpowiedzialnych za zbieranie, kontrolowanie, obliczanie i przekazywanie udziału VAT do Komisji Europejskiej.

b) *Udziały oparte na PKB*

394. Właściwy proces szacowania i planowania udziału opartego na PKB przeprowadzany przez władze krajowe obejmuje dostarczanie im danych statystycznych przekazywanych przez Główny Urząd Statystyczny do Komisji Europejskiej.

395. W Portugalii Dyrekcja Generalna ds. Europejskich Ministerstwa Finansów odpowiada za przedstawienie Komisji Europejskiej estymacji portugalskiego udziału opartego na PKB.

396. Aby uzyskać te estymacje Dyrekcja Generalna ds. Studiów i Prognoz Ministerstwa Finansów dostarcza właściwe informacje dotyczące makroekonomii i stopy wzrostu prognozowanych PKB, wspieranych przez dane dostarczane przez Główny Urząd Statystyczny.

397. Na tym obszarze pojawiły się pewne trudności wywołane brakiem wymiany informacji pomiędzy tymi departamentami. Problem został rozwiązany poprzez protokół dotyczący współpracy technicznej ustalony w roku 1993, w którym ustanawia się jasne zobowiązania obydwu departamentów do współpracy w sprawie prognoz.

3.1.3. *Procedury transferu i księgowania udziałów do UE*

398. Aby utworzyć najstosowniejsze procedury dotyczące transferu i księgowania własnych środków do Komisji Europejskiej konieczne było przyjęcie istniejących zasad dotyczących procesu planowania budżetu.

399. Utworzono specjalne linie budżetowe do zapisywania estymacji, zbierania i przekazywania tradycyjnych środków własnych. Inne udziały (środki VAT i oparte na PKB) są scalane w specyficznych liniach budżetu Ministerstwa Finansów, zgodnie z estymacjami wykonanymi przez odpowiednie departamenty i są poddawane krajowym procedurom kontroli planowania budżetu.

400. Dyrekcja Generalna ds. Budżetu ponosi odpowiedzialność za księgowanie tych wszystkich środków zgodnie z transferami dokonywanymi przez Dyrekcję Generalną ds. Skarbu do Komisji Europejskiej.

401. Dyrekcja Generalna ds. Europejskich Ministerstwa Finansów odgrywa istotną rolę w działaniach koordynacyjnych na tym obszarze, głównie poprzez centralizację przepływu informacji do władz Wspólnoty i od władz Wspólnoty (DG XX — Budżet). Administrowanie przepływem informacji nie jest łatwym zadaniem, szczególnie zapewnianie informacji na czas dla odpowiednich departamentów.

3.1.4. *Statystyka*

402. Główny Urząd Statystyczny dostarcza odpowiednie dane statystyczne do Eurostat i krajowych ciąż zainteresowanych środkami VAT i opartymi na PKB (patrz punkt 3.1.2).

403. Istniały pewne trudności związane ze stosowanymi metodami obliczeń statystycznych, głównie tych, które dotyczą administracji sektora publicznego, gospodarki równoległej i uchylania się o opodatkowania.

404. Problemy te rozwiązano poprzez stały nadzór Eurostatu nad Głównym Urzędem Statystycznym.

3.2. Fundusze Unii Europejskiej

3.2.1. Sekcja Ukierunkowa EAGGF

a) Agencje dokonujące płatności

405. Przed dołączeniem do UE w Portugalii istniała już agencja o nazwie Krajowy Instytut Interwencji Rolniczej oraz Gwarancji (*National Agricultural Intervention and Guarantee Institute — INGA*), która odpowiada za wypłacanie całej grupy krajowych subwencji rolniczych, które finansowano z wyrównawczych opłat rolnych za niektóre towary importowane¹³.

406. Natychmiast po akcesji pojawiła się potrzeba istnienia specjalizowanej agencji do centralizowania przepływów finansowych Sekcji Ukierunkowa EAGGF i do koordynowania różnych agencji dokonujących płatności (np., tych związanych z winem, oliwą oliwek, rybołówstwem).

407. *INGA* została w tym celu przekształcona w maju 1986 roku. Zgodnie z prawem *INGA* podlega zarówno Ministrowi Finansów jak i Ministrowi Rolnictwa.

408. Ewolucja we Wspólnej Polityce Rolnej (*CAP*), głównie reformy z lat 1993-1995 spowodowała istotne zmiany na szczeblu krajowym dotyczące agencji dokonujących płatności.

409. Po pierwsze, istniejącemu już Instytutowi ds. Finansowania i Pomocy w Rozwoju Rolnictwa i Rybołówstwa (*Agricultural and Fisheries Development Assistance and Financing Institute — IFADAP*), który odpowiada już za rolnicze Fundusze Strukturalne, przyznano kompetencje w sprawie opłacania i kontroli nad nowymi wspierającymi działaniami (systemami rolno-rodowiskowymi, zalesianiem i ziemiemi rolniczymi i wczesnymi emeryturami dla rolników).

410. Z drugiej strony, *INGA* centralizuje płatności za wszelką pozostałą pomoc z Sekcji Ukierunkowa EAGGF.

411. W Portugalii istnieją obecnie dwie agencje dokonujące płatności, w których pracuje około 900 urzędników¹⁴. Reforma w sprawie zamykania rachunków z roku 1995 dla funduszy Sekcji Ukierunkowa EAGGF spowodowała kilka głównych regulacji w tych agencjach dokonujących płatności.

412. Zmiany te są jednak trudne do przeprowadzenia i niektóre trudnościami pozostały. Faktem jest, że te dwie agencje dokonujące płatności mają jedynie akredytację warunkową. Muszą one spełnić wszystkie kryteria prawne dotyczące akredytacji, głównie w sprawie pisemnych procedur i wykazów sprawozdań, protokołów z jednostkami zewnętrznymi i kontroli wewnętrznej (wyodrębnionej organizacyjnie).

413. Istotne działania prowadzi się w celu uzyskania akredytacji od Ministra Finansów, który jest w Portugalii władzą kompetentną przy zatwierdzaniu agencji dokonujących płatności. Ocena tego, czy agencje odpowiadają odpowiednim kryteriom należy do *IGF*.

13. W agencji tej pracuje sześćdziesięciu urzędników.

14. 350 urzędników zatrudnia *INGA* i 550 *IFADAP*.

b) Zarządzanie i kontrola finansowa

414. Pomimo roli ciała koordynującego nadanego *INGA*, zgodnie z przepisami zawartymi w ostatnio zmienionym rozporządzeniu nr 729/70/EWG, zarządzanie Sekcją Ukierunkową EAGGF w Portugalii musi zostać zanalizowane zgodnie z charakterem udzielanej pomocy.

415. Dlatego też scentralizowane zarządzanie jest przeprowadzane przez dwie wyżej wspomniane agencje dokonujące płatności. Różne zewnętrzne ciała (np. Dyrekcja Generalna ds. Rybołówstwa w sektorze rybołówstwa oraz Instytut Wina i Winnic w sektorze wina) oraz regionalne dyrekcje ds. rolnictwa w Ministerstwie Rolnictwa udzielają im pomocy w przygotowywaniu i wprowadzaniu wspierających działań.

416. Agencje te przeprowadzają również kontrole na miejscu. W zależności od zastosowanego rodzaju zaradczego, ciała kontrolne mogą przeprowadzić kontrole fizyczne (przynajmniej Dyrekcja Generalna ds. Ceł rejestrująca zwroty i Agencja Kontrolna ds. Wspólnotowej Pomocy dla Oliwy z Oliwek (*Control Agency for Community Olive Oil Aid*) w sektorze oliwy z oliwek). Prywatni kontrolerzy mogą również przeprowadzać kontrole na rzecz agencji.

417. Kontrole finansowe przeprowadzają sektorowe ciała kontrolne Ministerstwa Rolnictwa i *IGF*.

418. Niektóre z ciał kontrolnych odpowiadają również za kontrole ex post rozporządzenia nr 4045/89/EWG pod nadzorem *IGF*, która działa jako „specyficzne ciało” powołane na mocy tego rozporządzenia. Przygotowuje ona roczny program kontroli beneficjentów Sekcji Ukierunkowej EAGGF na podstawie systemu analizy ryzyka, monitoruje jego wykonanie i przygotowuje roczny raport.

419. Dużą trudnością objętą tym zarysem jest koordynacja działań przeprowadzanych w różnych sektorach lub systemach pomocy przez ciała koordynujące, aby osiągnąć szczybel i jakości kontroli nałożonych przez Wspólnotę lub przepisy krajowe. Aby rozwiązać ten problem *IGF*, jako „ciało specyficzne”, udoskonaliło monitoring rocznego programu kontroli. *IGF* ustaliła również metodologie kontroli w tym obszarze i przegląda wszystkie raporty.

420. Po reformie w zamykaniu rachunków z roku 1995 *IGF* powierzono proces powiadczenia rocznej deklaracji wydatków Sekcji Ukierunkowej EAGGF. Dyskutowano o tym, czy lepszym rozwiązaniem nie byłoby powierzenie powiadczenia kontroli zewnętrznemu kontrolerowi lub nawet prywatnej firmie kontrolnej. Nasze doświadczenie powiedziało nam, że przyjęte rozwiązanie jest naprawdę najstosowniejsze dla Portugalii, z powodu charakteru *IGF* (ciała kontrolnego wysokiego szczebla działającego na szczeblu międzyministerialnym).

c) Prowadzenie dochodzeń, monitorowanie i sprawozdawanie o nieprawidłowościach i oszustwach

421. W Portugalii odpowiedzialność za wykrycie oszustwa lub nieprawidłowości i wstępne dochodzenie dotyczące Sekcji Ukierunkowej EAGGF spoczywa na tych samych ciałach, które odpowiadają za zarządzanie i kontrole finansowe.

422. Międzyministerialny Komitet ds. Koordynacji i Kontroli Zastosowania Systemu Finansowania Sekcji Ukierunkowej EAGGF (*Interministerial Committee for Co-ordination and Control of the Application of the EAGGF — Guarantee Section Financing System*) powołano w roku 1991 w celu zapewnienia najskuteczniejszej odpowiedzi na przepisy Rozporządzenia nr 595/91/EWG. Wszystkie ciała kontrolne są reprezentowane w tym Komitecie, któremu przewodniczy *IGF*.

423. Głównym zadaniem Komitetu jest monitorowanie, centralizacja i dostęp do informacji w sprawie nieprawidłowości obejmujących ten fundusz i dostarczanie o nich informacji Komisji Europejskiej.

424. Rozwiązanie okazało się skuteczne a doświadczenie uczy nas, że jest to dobry sposób na poradzenie sobie ze wszystkimi sprawami odnoszącymi się do oszustw i nieprawidłowości.

425. Nie zostały jeszcze opublikowane niezbędne przepisy dotyczące definicji krajowych agencji zaangażowanych w procedury do stosowania sankcji wobec niektórych odbiorców funduszy z EAGGF (czarna lista).

3.2.2. Fundusz Strukturalny i Kohezyjny

a) Systemy zarządzania krajowego i kontroli

426. Mając na względzie przystąpienie Portugalii do UE, następane rządy w latach poprzedzających akcesję stanęły w obliczu zastosowania pewnych środków zaradczych w odniesieniu do metody zarządzania i kontrolowania Funduszy Strukturalnych przez administrację publiczną i rząd.

427. Jako, że Fundusze Strukturalne różniły się między sobą, różne były też reperkusje w portugalskiej administracji publicznej.

428. W niektórych przypadkach konieczne stało się utworzenie nowych agencji rządowych, jak np. Departamentu ds. Spraw Europejskiego Funduszu Socjalnego (*European Social Fund Affairs Department – DASFE*), który w roku 1981 pojawił się jako grupa w Ministerstwie Pracy, a od roku 1983 istnieje oficjalnie. Nastąpiło to wiele lat przed akcesją (Portugalia dołączyła do Unii w roku 1986). Wtedy w *DASFE* pracowało 20 urzędników, obecnie jest to grupa 100 osobowa.

429. Zważywszy na zarządzanie Sekcją Ukierunkowaną EAGGF istniejącemu już Instytutowi ds. Finansowania i Pomocy w Rozwoju Rolnictwa i Rybołówstwa (*Agricultural and Fisheries Development Assistance and Financing Institute – IFADAP*) przypisano nowe zakresy odpowiedzialności. Stało się tak tuż po akcesji.

430. W przypadku innych Funduszy Strukturalnych nie istniała potrzeba utworzenia nowych agencji rządowych lub departamentów. Rozważano jedynie podjęcie właściwych przedsięwzięć i korekt w już istniejących departamentach rządowych, aby można było stawić czoło wpływowi, jaki wywierają te nowe finansowe linie wspierające, głównie ERDF i FIG.

431. Zdarzenia w pierwszym okresie po akcesji wskazują na to, że nie wystarczy utworzenie wyspecjalizowanych ciał do zarządzania funduszami wspólnotowymi i ich kontrolowania. Podstawowe znaczenie ma spójna i globalna koordynacja wszystkich zaangażowanych ciał na wszystkich obszarach.

432. Tak więc, aby naprawić kilka błędów, poświadczonych głównie w ESF w roku 1990 ustalono specyficzną strukturę zarządzania, nadzoru, oceny i kontroli wykonania pierwszej wspólnotowej pomocy ramowej (1989-1993). Ujawniło to kilka słabości, które prowadziły do istotnych korekt w zarządzaniu strukturami i kontroli nad nimi w przypadku drugiej wspólnotowej pomocy ramowej (1994-1999).

433. Obecny system zarządzania jest wspierany przez zdecentralizowaną strukturę menadżerów i jednostek zarządzania dla kilku programów lub interwencji operacyjnych. Do przeprowadzenia

zarządzania globalnego istnieje komitet zarządczy dla Funduszy Strukturalnych, w którym obecni są członkowie przedstawiciele uznawanych władz

434. Ogólna koordynacja ramowej pomocy Wspólnoty należy do komitetu rządowego. Na jego czele zasiada Minister Planowania.

435. Ocena rezultatów społecznych i gospodarczych ramowej pomocy Wspólnoty przeprowadza „obserwator”, który pomiędzy innymi obowiązkami ustala podstawowe ukierunkowania dla pracy oceniającej wykonywanej przez zagranicznych konsultantów. Tym „obserwatorem” jest grupa niezależnych ekspertów.

436. Taki, zorientowany na system, sposób podejścia¹⁵ do kontroli finansowej i kontroli wewnętrznej (wyodrębnionej organizacyjnie) jest jednym z głównych korekt wprowadzonych w roku 1994 jeżeli chodzi o system kontrolny Funduszy Strukturalnych.

437. Obecny system kontroli, który utrzymuje strukturę zdecentralizowaną z lepszym prawnym objawieniem zakresu odpowiedzialności wszystkich osób zbudowany jest z trzech poziomów¹⁶. Na pierwszym poziomie działają agencje zarządzające (obecnie jest ich 34). Przeprowadza się tu kontrole, wyprzedzające i towarzyszące, cięta zarządzające podejmują decyzje, sprawdza się końcowych adresatów. Drugi poziom kontroli należy do wyznaczonych władz dla każdego funduszu i departamentów, które w zainteresowanych ministerstwach odpowiadają za przeprowadzanie kontroli wewnętrznej (wyodrębnionej organizacyjnie). Tu przedmiotem kontroli jest jej system kontroli pierwszego poziomu oraz w razie konieczności jej skuteczność a także końcowy adresat. Wreszcie kontrola najwyższego szczebla przeprowadza IGF, która odpowiada za promowanie działań społecznych różne szczeble kontroli, ocenę wiarygodności systemu krajowego i przedstawianie wniosków usprawniających jego działanie.

438. Ten sposób podejścia wymaga zintegrowanej skoordynowanej interwencji pomocowej na wszystkich poziomach kontroli. Aby osiągnąć ten cel aktualnie doświadczenia portugalskie wspierane są przez cykl kontrolny. Każdego roku cykl kontrolny rozkłada się na trzy etapy. Pierwszy dotyczy przygotowania programu kontrolnego, opartego na analizie ryzyka i podziale działań wśród różnych cię kontrolnych. Drugi etap wiąże się z wykonaniem zaplanowanych działań zgodnie z uprzednio przyjętą metodologią. Na trzecim etapie wytwarzany jest ogólny raport o działaniach kontrolnych. Warto zwrócić uwagę na fakt, iż ten system kontrolny musi być zakończony kontrolami przeprowadzanymi przez prywatne firmy kontrolne.

439. Można wskazać pewne istotne ograniczenia w działaniu tego modelu. Dobre działanie systemu zakłada silną ogólną koordynację a nie jest ona jeszcze całkowicie taka jak trzeba. Głównym problemem jest brak wykwalifikowanego personelu do przeprowadzania kontroli na pierwszym i drugim poziomie. Aby temu przeciwdziałać wynajmuje się prywatnych kontrolerów, aby działali na rzecz tych cię kontrolnych. Należy podkreślić, że prywatni kontrolerzy muszą spełniać wymagania określone dla publicznych cię kontrolnych.

440. Wreszcie należy dodać, że ten wzór schemat powstał w roku 1994 w celu zorganizowania zarządzania i kontroli Funduszu Kohezyjnego (*Cohesion Fund*). Zbudowana struktura podobna jest do struktury zarządzania i kontroli Funduszy Strukturalnych.

15. Taki sposób podejścia przyjmuje jako podstawową metodologię „l’audit des systèmes”.

16. Patrz zintegrowana wizja portugalskiego systemu kontroli finansowej dla Funduszy Strukturalnych w Załączniku 1.

b) *Współpraca i koordynacja z Kontrolerem Finansowym Komisji*

441. *IGF* podpisał dwustronny protokół w sprawie kontroli finansowej Funduszy Strukturalnych z Kontrolerem Finansowym Komisji (DG XX) w czerwcu 1996, a w październiku podpisał dodatkowy protokół w odniesieniu do Funduszu Kohezyjnego.

442. Ten protokół nadaje *IGF* prawo przeprowadzania kontroli systemu i poszczególnych transakcji na podstawie uzgodnionej metodologii, w której w równym stopniu bierze się pod uwagę metodologię krajową. Protokół zapewnia również ustalenie rocznego programu kontroli przeprowadzanego przez obydwie strony. Program kontroli ma pewien margines elastyczności, który dopuszcza wprowadzenie zmian, które mogłyby się stać konieczne, a ich wykonanie jest pod koniec czerwca poddane nadzorowi.

443. Chociaż jest to pierwszy rok obowiązywania protokołu, uważamy, że koordynacja jest bardzo użyteczna, jeśli chce się uniknąć dublowania działań kontrolnych przeprowadzanych przez *IGF* oraz różne strony Komisji Europejskiej.

444. Z drugiej strony skuteczność kontroli może ulec poprawie dzięki objęciu wszystkich obszarów ryzyka wskazanych przez obydwie strony. Ściszmy, że dobra koordynacja może zredukować wysiłki kontrolne Komisji w Państwach Członkowskich i może potencjalnie spowodować osiągnięcie skutecznego zarządzania zasobami wykorzystywanymi do kontroli.

445. Działania podejmowane przez *IGF* i odpowiadające im raporty wysyłane do DG XX mogą dać Komisji wszechstronny pogląd na trafność i wiarygodność portugalskiego systemu kontroli.

446. Aby wypełnić zobowiązania protokołu, *IGF* ma specjalne ciało kontrolne do przeprowadzania programów kontrolnych dla każdego funduszu i jednej jednostki do koordynowania ich działań.

447. W Brukseli odbyło się krótkie seminarium mające na celu poprawę umiejętności kontrolerów krajowych i nawiązanie bliższej współpracy z kontrolerami DG XX dotyczącej zagadnień operacyjnych, takich jak metodologie. Jego wyniki były bardzo dobre, a obecnie w celu wymiany doświadczeń przygotowuje się podobne seminarium, które ma się odbyć w Lizbonie.

448. Główną trudnością wiąże się z harmonogramem koordynowania programów kontrolnych. Staramy się przezwyciężyć ten problem usprawniając planowanie krajowe i proces tworzenia programu na rok 1998.

c) *Prowadzenie dochodzeń, monitorowanie oraz sprawozdawanie o nieprawidłowościach i oszustwach*

449. Model przyjęty przez Portugalię do śledzenia nieprawidłowości opiera się na krajowym systemie kontrolnym (patrz punkt 3.2.2).

450. Zgodnie z tym modelem *IGF* odpowiada za monitorowanie nieprawidłowości oraz oszustw i sprawozdawczość ich dotyczących. Jej głównym zadaniem jest zebranie i udostępnienie wszelkich istotnych informacji w tych sprawach i dostarczenie ich Komisji Europejskiej (*UCLAF*).

451. Należy podkreślić istnienie pewnych trudności.

452. Główny problem dotyczy monitorowania wszystkich ciał w to zaangażowanych i upewnienia się, że wszystkie one dostarczają należne informacje na czas oraz są zaznajomione z pojęciem

nieprawidłowości zdefiniowanym w przepisach. Problem ten nie został jeszcze rozwiązany w sposób zadowalający. IGF wkłada dużo wysiłku w pomoc tym agencjom przy wypełnianiu przez nie zobowiązań w tej materii. Należy jednak stwierdzić, że musiało upłynąć trochę czasu, zanim zostały osiągnięty pewien stopień zharmonizowania pomiędzy jednostkami zajmującymi się nieprawidłowościami w Sekcji Ukierunkowania EAGGF w ramach komitetu (patrz punkt 3.2.1)

453. Inna istotna kwestia, którą trzeba rozwiązać dotyczy powiązania oddzielnych departamentów Ministerstwa Sprawiedliwości, szczególnie w tych przypadkach, kiedy nieprawidłowości i oszustwa kwalifikuje się jako przestępstwo kryminalne.

454. Z powodu zróżnicowania istniejącego pomiędzy zaangażowanymi w sprawami preferowano znalezienie rozwiązania, które byłoby podobne do rozwiązań praktykowanych przez Komitet Międzyministerialny w przypadku wydatków w dziedzinie rolnictwa.

455. Trzeba koniecznie dodać, że cisza współpraca z UCLAF, głównie w postaci seminariów i pomocy technicznej, wywiera pozytywny wpływ na umiejętności urzędników krajowych w tym obszarze.

4. Proces tworzenia budżetu wspólnotowego

4.1. Integrowanie budżetu krajowego i wspólnotowego

456. Proces planowania budżetu krajowego przedstawiono wyżej w ustępie 2. Powiązanie pomiędzy obydwojema procesami planowania budżetu: krajowym i wspólnotowym osiąga się dzięki władzom krajowym, do obowiązków których należy prognozowanie gospodarcze i finansowe oraz wykonanie budżetu. Pomimo centralnej roli Ministerstwa Finansów ministerstwa branżowe oraz agencje zajmujące się wydatkami z Funduszy Strukturalnych i Sekcji Ukierunkowania EAGGF mają pewien zakres autonomii.

457. Stałe Przedstawicielstwo Portugalii (*Permanent Representation –PR*) w Brukseli jest związane z władzami krajowymi poprzez kilku doradców finansowych (obecnie jest ich pięciu). Niektórzy z nich są członkami Komitetu ds. Budżetu Rady.

4.2. Zmiana w procedurach związanych z budżetem krajowym (SEM 2 000)

458. Programy działania w sprawie prognozowania budżetu i jego wykonania, zaakceptowane przez Radę zgodnie z końcowym raportem dotyczącym inicjatywy SEM 2 000 (trzeciego etapu) wymagają ściślejszej współpracy i stałych kontaktów pomiędzy Komisją Europejską i władzami Portugalii kiedy przygotowuje się roczne wydatki budżetowe i w trakcie wykonywania budżetu.

459. Aby to osiągnąć, w portugalskim Ministerstwie Finansów¹⁷ wyznaczono pojedynczy punkt kontaktowy do łączności z Dyrekcją Generalną Komisji ds. Budżetu.

460. Punkt kontaktowy znajduje się w portugalskiej Dyrekcji Generalnej ds. Budżetu. Przedstawia to sobie znaczące zmiany w tradycyjnych kanałach informacyjnych do Komisji i obejmuje nową praktykę wewnętrznego koordynacji pomiędzy wszystkimi agencjami i departamentami rządowymi odpowiedzialnymi za fundusze pochodzące z Budżetu Wspólnoty.

17. To rozwiązanie zostało przyjęte w następstwie programu SEM 2 000.

461. Dozwolone jest, aby w tym pojedynczym punkcie kontaktowym można było usprawniać wymianę informacji z Ministerstwem Spraw Zagranicznych i PR w Brukseli w ułatwianiu zadania portugalskich członków Komitetu ds. Budżetu Rady.

5. Współpraca i koordynacja

5.1. Z Komisją Europejską i innymi Państwami Członkowskimi

462. Punkt ten odnosi się jedynie do współpracy nie objętej bezpośrednimi przepisami nałożonymi przez rozporządzenia Wspólnoty.

463. Wykazaliśmy już istnienie procesu współpracy i koordynacji pomiędzy DG XX i IGF (patrz punkt 3.2.2.b). Należy koniecznie podkreślić, że istnieje współpraca z UCLAF w tych sprawach odnosząca się do nieprawidłowości i oszustw oraz z Dyrekcją Generalną Komisji ds. Budżetu w sprawie prognozowania rodków własnych.

464. Jeśli chodzi o współpracę z Państwami Członkowskimi, to należy wspomnieć o „wspólnej inicjatywie kontrolnej” („*joint audit initiative*”) Danii, Holandii, Zjednoczonego Królestwa i Portugalii w sprawie tradycyjnych rodków własnych. Celem tej inicjatywy jest poprawa jakości (wyodrębnionej organizacyjnie) kontroli wewnętrznej (należności celnych) poprzez opracowanie wspólnych metodologii kontrolnych. Wspólna inicjatywa doprowadziła do tego, że Komisja powołała specjalną grupę kontrolną w ramach Komitetu Doradczego ds. rodków Własnych i utworzyła oraz przetestowała dwa moduły kontrolne (jeden ogólny i jeden dotyczący tranzytu).

465. Na ostatnim spotkaniu wspólnej grupy inicjatywnej w Lizbonie podkreślono potrzebę istnienia jednostek przeprowadzających kontrole wewnętrzne (wyodrębnione organizacyjnie) w administracji celnej.

466. Prawdopodobnie bardzo interesującym doświadczeniem dla krajów Europy Wschodniej jest dołączenie na stanowisku obserwatorów nawet przed akcesją.

5.2. Inspekcje dokonywane przez różne ciała

467. Jak już wyżej podkreślono, IGF działa na szczeblu międzyministerialnym i poziomym we wszystkich obszarach związanych z Budżetem Wspólnoty. W rezultacie tego, kontrola finansowa przeprowadzana przez różne ciała kontrolne podlega procesowi koordynacji w celu uniknięcia dublowania lub braku kontroli w najważniejszych obszarach.

6. Zagadnienia związane z zarządzaniem i organizacją

6.1. Przedsięwzięcia administracyjne

468. Przed akcesją w Ministerstwie Finansów podjęto pewne działania administracyjne.

469. W Ministerstwie Finansów utworzono Jednostkę ds. Spraw Europejskich (*European Affairs Unit*) w celu promowania koordynacji działań wewnętrznych i zewnętrznych związanych z UE. Główne

zadanie tej jednostki polega na koordynowaniu działań wszystkich departamentów Ministerstwa Finansów. Koordynuje ona prace Ministerstwa Finansów z pracami Międzyministerialnego Komitetu ds. Wspólnot Europejskich (*Interministerial Committee for European Communities*), na którego czele stoi Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz z pracami Stałego Przedstawicielstwa w Brukseli.

470. W jednostce tej zatrudnionych jest 20 urzędników, ale obecnie odczuwa się potrzebę zwiększenia liczby personelu.

471. Będąc teoretycznie dobrym rozwiązaniem, w praktyce jednostka ta nie osiągnęła w pełni zamierzonego celu. Tak więc inne departamenty Ministerstwa Finansów wykonują podobne funkcje na tym samym obszarze głównie z powodu braku skutecznej koordynacji. Nowa Dyrekcja Generalna ds. Europejskich stara się przezwyciężyć tę trudność.

472. W ramach IGF powołano jednostkę ds. koordynowania instrumentów Wspólnoty. Zajmuje się ona koordynowaniem kontroli wewnętrznej (jako funkcji zarządzania) odnoszącej się do przepływów gotówki z Budżetu Wspólnoty. Przed akcesją za zadanie to odpowiadali dwaj kontrolerzy. Obecnie jest ich szesnastu.

473. Dowiadcznienia związane z istnieniem tej jednostki są bardzo istotne i pozytywne. Umożliwiają ona odgrywanie głównej roli przez IGF w zagadnieniach związanych z kontrolą finansową Wspólnoty, zarówno na szczeblu krajowym jak i w punkcie kontaktowym z DG XX.

6.2. Umiejętności zawodowe

474. Złożoność przepisów wspólnotowych oraz wspólnotowy proces podejmowania decyzji wymagały wstępnego przeszkolenia portugalskich urzędników, którzy przed akcesją mieli zajmować się sprawami związanymi z UE. Dyrekcja Generalna ds. Administracji Publicznej oraz Instytut Administracji Krajowej (*National Administration Institute*) skoordynowały program szkoleniowy dotyczący ogólnie spraw związanych ze Wspólnotą (np. jej instytucjami i procesem podejmowania decyzji), a różne departamenty zorganizowały określone seminaria poświęcone wybranym problemom (np. polityce rolnej, Funduszm Strukturalnym).

475. Urzędnicy ci muszą być ciągle na bieżąco w sprawach związanych z UE. W tym celu fundamentalne znaczenie ma wymiana doświadczeń z urzędnikami pochodzącymi z innych Państw Członkowskich oraz z Komisją. Instytut Administracji Krajowej organizuje również krótkie (tygodniowe) seminaria na temat różnych spraw, które zmieniają się w UE (np. unii monetarnej, wpływu Euro, itd.)

476. Władze Portugalii przykładają wielką uwagę do umiejętności językowych urzędników, którzy zajmują stanowiska obejmujące zależności z kolegami pochodzącymi z innych Państw Członkowskich lub z Komisji. Dla tych, którzy uczestniczą w spotkaniach na szczeblu europejskim dostępne są specyficzne kursy poprawiające umiejętności językowe, negocjacyjne oraz techniki prowadzenia spotkań.

7. Dziesięć lat od przystąpienia Portugalii do UE — wyniki i perspektywy na przyszłość

477. Skutki przystąpienia Portugalii do UE w planowaniu budżetu i kontroli finansowej dają się odczuć przed akcesją dzięki pomocy przed-akcesyjnej, którą zarządzano *ad hoc* poprzez struktury umiejscowione w administracji publicznej.

478. Akcesja ujawniła konieczność istnienia wyspecjalizowanych struktur w niektórych obszarach, szczególnie w Funduszach Strukturalnych i rolnych, takich jak agencja ds. Sekcji Ukierunkowa EAGGF lub wyspecjalizowana agencja ds. ESF.

479. Skorzystaliśmy również z doświadczenia i profesjonalizmu istniejących już instytucji publicznych do przeprowadzania w tym obszarze nowych zobowiązań. Tak było w przypadku Dyrekcji Generalnej ds. Rozwoju Regionalnego wobec ERDF lub Dyrekcji Generalnej ds. Celów wobec środków własnych. Tak samo dzieje się w przypadku Generalnej Inspekcji Finansów wobec kontroli finansowej obydwu stron Budżetu Wspólnoty.

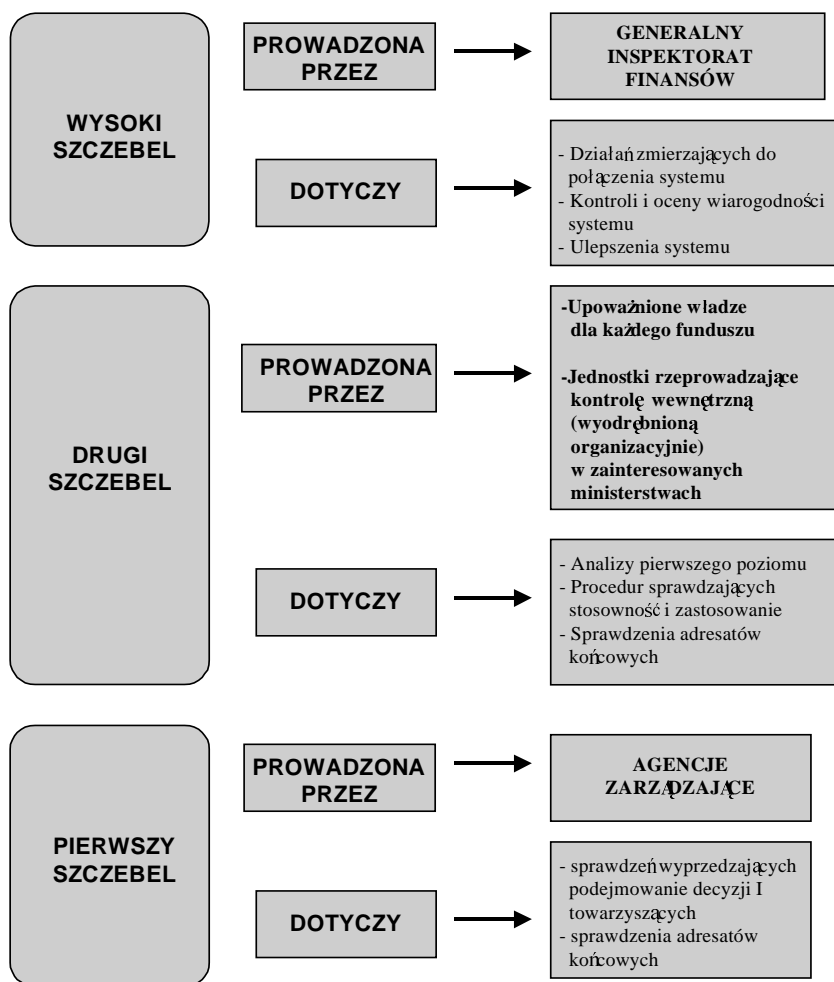
480. Ramy UE podlegają nieustannej ewolucji. Faktem jest, że wymagają stałej adaptacji w części administracji krajowej, zgodnej z postępowaniem europejskim. Jednakże starannej ocenie musi podlegać tworzenie nowych, potencjalnie kosztownych struktur administracyjnych. Istnieje ryzyko dodatkowej biurokracji, której należy unikać.

481. W programie SEM 2 000 Komisji stwierdza się konieczność bliższej współpracy z Komisjami i Państwami Członkowskimi. Zwrócono uwagę na główne zmiany w systemach kontroli finansowej Państw Członkowskich. Zakres przepisów dotyczących zamykania rachunków dotyczących wydatków w dziedzinie rolnictwa z Funduszy Strukturalnych i środków własnych wydaje się wskazywać na zorientowany na Wspólnotę system kontroli finansowej.

482. Może to mieć decydujące znaczenie dla istniejących organizacji krajowych zajmujących się kontrolą finansową lub kontrolą wewnętrzną (wyodrębnioną organizacyjnie). Bardzo interesujące może okazać się w tym celu doświadczenie płynące z koordynacji przez DG XX w ramach protokołów dotyczących współpracy.

483. Aby osiągnąć równowagę szczebel ochrony interesów finansowych Wspólnoty we wszystkich Państwach Członkowskich potrzebne jest wyspecyfikowanie minimalnych standardów dla krajowych władz kontrolnych. Jest to główne zadanie na przyszłość.

**ZAAŁCZNIK 1. ZINTEGROWANA WIZJA PORTUGALSKIEGO SYSTEMU KONTROLI
FINANSOWEJ DLA FUNDUSZY STRUKTURALNYCH**



SZWECJA

Ulrika Barklund Larson¹⁸

1. Podsumowanie rozdziału

484. W niniejszym dokumencie przedstawiono przegląd środków zaradczych, które zostały podjęte, aby zaadaptować szwedzki system budżetowy i kontrolny do wymagań związanych z członkostwem z Unii. Szczególnie uwagę zwrócono na następujące lekcje:

- Ważne jest, aby przygotowania krajowe rozpocząć wcześniej, z dużym wyprzedzeniem przed akcesją. Na początku najważniejsze jest podjęcie następujących kroków:
 - uruchomienie programów szkoleniowych (umiejętności językowe i techniczne);
 - ustalenie kontaktów z Komisją i Państwami Członkowskimi na szczeblu eksperckim; i
 - ocena jakości aktualnych systemów budżetowego i kontroli finansowej w świetle Traktatu powołującego UE i rozporządzeń.
- Jakość systemów często ulega poprawie, jeśli fundusze UE można obsługiwać w ten sam sposób jak środki krajowe. Jeśli system krajowy nie spełnia wymagań WE pod pewnym względem, warte rozważenia może się okazać wprowadzenie zmian także wobec środków krajowych. W niektórych przypadkach nieuchronne może być jednak utworzenie specyficznych funkcji lub praktyk wobec funduszy UE, zarówno pod względem kreowania polityki jak i administrowania oraz kontrolowania dochodów i wydatków unijnych.
- Nie należy nie doceniać złożoności i środków niezbędnych tylko z technicznego punktu widzenia, takich jak tworzenie koniecznych elektronicznych systemów przetwarzania danych (EDP). Można uniknąć różnic w uprawnieniach jakimi dysponują inspektorzy i kontrolerzy krajowi oraz unijni.
- Dobra współpraca pomiędzy Ministerstwem Finansów i ministerstwami branżowymi, jak również szybko i stosownie działać ma znaczenie krytyczne w bezproblemowym przebiegu procesu i uzyskiwaniu wyników. Jest to również ważne w sprawach mających związek z budżetem, jak i z kontrolą finansową oraz z przeciwdziałaniem oszustwom. Ministerstwo Finansów powinno pełnić wiodącą rolę w procesie formułowania stanowiska państwa co do wniosków i decyzji strategicznych.
- Ustalanie systemów zarządzania finansowego, kontroli i kontroli wewnętrznej (wyodrębnionej organizacyjnie) w dziedzinie rolnictwa. Fundusze Strukturalnym i C-1 należy przyznać najwyższy priorytet i wnikliwie się nimi interesować. Od wszystkich Państw Członkowskich oczekuje się podjęcia ścisłej współpracy z Kontrolerem Finansowym Komisji (DG XX).

18. Ulrika Barklund Larson jest od 1 stycznia 1997 roku Doradcą Ekonomicznym w Stałym Przedstawicielstwie Szwecji w UE w Brukseli. Odpowiada głównie za sprawy związane z zarządzaniem finansowym oraz kontrolą, a także z walką z oszustwami. Wcześniej była Zastępcą Pomocnika Podsekretarza w Jednostce UE Departamentu Budżetowego szwedzkiego Ministerstwa Finansów odpowiedzialnej dodatkowo za te sprawy. W 1991 rozpoczęła pracę w Ministerstwie Finansów po czterech latach pełnienia funkcji Kontrolera w Krajowym Biurze Kontrolnym. Pani Barklund przewodniczy od roku 1996 szwedzkiemu komitetowi unijnemu ds. przeciwdziałania oszustwom, rzecznemu komitetowi robocznemu sprawującemu krajowe środki zaradcze do ochrony finansowych interesów Wspólnoty w Szwecji.

- Zale•no•ci pomi•dzy szczeblem krajowym a regionalnymi mog• spowodowa• pewne trudno•ci je•li na wczesnym etapie nie zostanie ustalony podzia• zakresów odpowiedzialno•ci w zarz•dzaniu i w procesie kontroli.
- Wymagania WE podlegaj• ci•g•ym zmianom w celu poprawienia skuteczno•ci i wzmocnienia ochrony interesów finansowych Wspólnoty. Proces ten podlega kontynuacji i prawdopodobnie nigdy nie zostanie zamkni•ty. Wszyscy Cz•onkowie Unii musz• by• wobec tego przygotowani i musz• zgodnie z tym przygotowa• swoje odno•ne systemy krajowe do dalszych negocjacji, precyzyjniejszych przepisów i dalszych regulacji.

2. Wprowadzenie

485. Na pocz•tku trzeba wspomnie• o kilku sprawach, aby u•atwi• zrozumienie •rodków zaradczych wprowadzonych od 1 stycznia 1995 roku przez rz•d szwedzki w zwi•zku z cz•onkostwem Szwecji w UE.

2.1. Szwedzki model administracji

486. Szwedzki model administracji ró•ni si• pod kilkoma wzgl•dami od modeli obowi•zuj•cych w innych pa•stwach europejskich. Opiera si• na braku zarz•dzania ministerialnego; obok agencji rz•dowych (które s• silne i pod wieloma wzgl•dami niezale•ne od ministerstw) odpowiadaj•cy za operacyjne dzia•ania pa•stwa istniej• ma•e ministerstwa pe•ni•ce g•ównie funkcje polityczne. Model ten charakteryzuje si• decentralizacj• i delegowaniem procesu podejmowania decyzji z Rz•du na agencje, a tak•e w ramach agencji. W rezultacie szwedzki aparat rz•dowy jest ma•y w porównaniu z wi•kszo•ci• innych pa•stw europejskich (3 700 zatrudnionych, z czego 1 500 osób pracuje w Ministerstwie Spraw Zagranicznych). Ministerstwo Finansów zatrudnia oko•o 400 osób, z których mniej wi•cej 60 pracuje w Departamencie Bud•etowym.

487. Na wczesnym etapie prac rz•d przyj• zasad•, •e do administrowania, planowania bud•etu, kontroli finansowej itd. funduszy unijnych nale•y utworzy• jak najmniej oddzielnych systemów w odniesieniu do funduszy krajowych. Uj•cie to wynikn•o w szczególno•ci z rozwa•a• jako•ciowych, jako •e w przeciwnym wypadku wzros•oby ryzyko niezrozumienia i b••dów. W niektórych przypadkach trudno by•o po•czy• ró•ne tradycje administrowania specyficzne dla Unii i Szwecji i dlatego te• musieli•my utworzy• nowe funkcje, przepisy i praktyk• post•powania. Ogólnie mówic• jednak•e, szwedzki model administracyjny wykaza• swoj• zgodno•• z dzia•aniami zwi•zanymi z Uni•.

488. Szwedzki model administracyjny ze swoj• organizacj• i systemami bud•etowymi, nadzorem i kontrol• opisano szczegó•owo w za•czniku nr 1. Za•cznik nr 2 zawiera opis transferów p•atno•ci pomi•dzy Szwecj• a Uni• Europejsk•, schemat organizacyjny Ministerstwa Finansów i krótki opis •rodków administracyjnych wymaganych w nast•pstwie przyst•pieniu Szwecji do Unii.

2.2. Referendum

489. W marcu 1994 Szwecja zosta•a zaakceptowana jako pe•ny cz•onek Unii Europejskiej ze skutkiem od 1 stycznia 1995 roku. Jednak•e referendum, w którym zapytano o przyst•pienie Szwecji odby•o si• 13 listopada 1994. Referendum samo z siebie nie by•o wi••ce dla rz•du oraz *Riksdag* (parlamentu szwedzkiego), lecz partie polityczne zobowi•za•y si• do wype•nienia takiej woli narodu, jaka zostanie wyra•ona w referendum. Z tego powodu nie zosta•y natychmiast rozpocz•te przygotowania administracyjne i pozosta•e o bardziej technicznym charakterze. Z czysto praktycznego

punktu widzenia opórnienia wynikające z referendum, które odbyło się ponieważ nie było zbyt fortunne.

2.3. *Uzgodnienie EOG (EEA) i projekt ustawy w skrócie*

490. W wyniku uzgodnienia Europejskiego Obszaru Gospodarczego — EOG (*European Economic Area — EEA*) Szwecja została włączona do jednolitego rynku od 1 stycznia 1993. W rezultacie zakrojone na szeroką skalę prace nad wprowadzaniem rozporządzeń i dyrektyw WE na tym obszarze były już prowadzone w czasie, kiedy Szwecja uzyskała pełne członkostwo UE. Dzięki temu zainteresowane ministerstwa mogły podjąć wprowadzanie prawnej dokumentacji WE, która była związana z odpowiedzialnością za administrowanie większości funduszy wspólnotowych oraz środkami własnymi w ramach ustaw krajowych. Nie należy nie doceniać ilości włożonej w to pracy. Wymagało to znaczącego wysiłku częściowo ze strony agencji odpowiedzialnych za operacyjne wprowadzanie ustawodawstwa wspólnotowego.

491. Projektując ustawę nauczyliśmy się m.in., że praca ta nie wymaga od ministerstw i zainteresowanych agencji jedynie obszernej znajomości ustawodawstwa wspólnotowego, lecz także znakomitych umiejętności językowych. Ponieważ rozporządzenia WE nie były dostępne w Szwecji długo jeszcze po 1 stycznia 1995, byliśmy zobowiązani do korzystania w pracach ustawodawczych z wersji językowych innych niż szwedzka. W niektórych przypadkach przynosiło to efekt w postaci nieporozumień, które następnie trzeba było prostować.

492. W pracach nad projektowaniem ustawy korzystaliśmy głównie z angielskich, francuskich, duńskich i niemieckich wersji językowych. Przy ich porównywaniu stwierdziliśmy, że bardzo typowym zjawiskiem było występowanie różnic między nimi. Należy jednak dodać, że oficjalne tłumaczenia na szwedzki nie zawsze były całkowicie zadawalające. Przykładem pracy poniżej standardu jest tłumaczenie Rozporządzenia Finansowego. Stwierdzamy, że problemy, które wynikły z tego tłumaczenia były na tyle znaczące, że Ministerstwo Finansów przeprowadza obecnie przegląd, który prawdopodobnie spowoduje odwołanie zrewidowania oficjalnej wersji szwedzkiej.

493. Szwecja musiła wpłacić swój wkład do Budżetu UE za swoje uczestnictwo w EOG. Utworzono w tym celu system płatności, w którym kwoty przekazywano z rachunków tworzących część płatniczego systemu państwa w Bank of Sweden na rachunek Komisji, który został otwarty w tym celu w Bank of Sweden. Ta upraszczająca działość została zachowana po tym, jak staliśmy się pełnoprawnym Państwem Członkowskim.

3. **Organizacja i poziome środki zaradcze w obszarze planowania budżetu i kontroli finansowej**

3.1. *Rola Ministerstwa Finansów*

494. Departament Budżetowy Ministerstwa Finansów jest odpowiedzialny za zagadnienia, które wiążą się z zasadami budżetowymi, rachunkowością, kontrolą finansową i kontrolą w sektorze państwowym. Kiedy Szwecja dołączyła do UE, w Departamencie Budżetowym utworzono jednostkę, która miała się wyodrębnić zajmować tymi sprawami, gdy są one związane z UE. Jednostka ta, złożona z siedmiu osób, odpowiada także za przygotowanie działań gospodarczych Budżetu UE, a także za wkład Szwecji i pewną koordynację wspólnych zagadnień ministerialnych. Jednakże koordynacja niektórych z

wasnych dziaa ministerialnych zwiżanych z UE jest dzieem Departamentu Spraw Międzynarodowych, w szczególności krajowego przygotowywania spotka ECOFIN.

495. Powoływanie w tym celu specjalnej jednostki w Departamencie Budżetowym nie było rozwiązaniem oczywistym, ponieważ nowe okoliczności lub dodatkowe dziaania w państwie są zwykle włączane do zwykłej resortowej organizacji liniowej. Sdzimy jednak, że szczególne warunki stosowania dziaa zwiżanych z UE i wynikające z tego specyficzne wymagania dotyczące wiedzy są na tyle unikatowe, że uzasadniają specjalną organizację. Taka jest nasza ocena na dzień dzisiejszy.

496. Jednostka UE w Departamencie Budżetowym pełni także ważne zadanie w propagowaniu wiedzy na temat Budżetu UE, procesu planowania budżetowego i systemów dotyczących zarządzania finansowego i kontroli. Dokonuje się to poprzez kursy szkoleniowe dla urzędników ministerialnych, a także seminaria dla poszczególnych ministerstw organizowane na ich dożądanie.

497. Jednakże Ministerstwo Finansów raczej nie przeprowadza w ministerstwach branżowych sprawdzeń dotyczących szwedzkiego stanowiska w odosobnionych kwestiach zwiżanych z budżetem unijnym za pomocą jednostki UE, lecz wykorzystuje się w tym celu organizacje departamentów branżowych w taki sam sposób, jak w przypadku ośrodków krajowych. Nie mniej jednak, gdy sprawy odnoszą się do pozycji wydatków w Budżecie unijnym, to jednostka UE na skutek swoich nadrzędnej odpowiedzialności wysyła na końcu instrukcje Stałemu Przedstawicielstwu w Brukseli, gdzie personel wywodzący się z Ministerstwa Finansów odpowiada za szwedzkie dziaania w Komitecie Budżetowym Rady.

498. Warte zanotowania jest to, że są perspektywy na dalsze usprawnianie koordynacji w ramach ministerstwa jak i pomiędzy ministerstwami.

3.2. Przygotowania praktyczne i kluczowe decyzje przed przyjęciem członkostwa

499. Ministerstwo Finansów rozpoczęło wraz z Komisją wiosną roku 1994 przygotowania w dziedzinach administrowania, zasad planowania budżetu, rachunkowości, kontroli finansowej itd. w połączeniu z *acquis* przeglądami rozporządzeń wspólnotowych. W spotkaniach tych uczestniczyli eksperci z Austrii, Finlandii, Szwecji i Komisji, którzy przestudiowali wszystkie rozporządzenia Rady w celu określenia niejasnych punktów i potencjalnych problemów we wprowadzaniu rozporządzeń, do których przestrzegania byłoby zobowiązane przyszłe Państwa Członkowskie.

500. Od marca 1994, kiedy to stało się jasne, że Unia nas przyjmie, odbywamy również spotkania bilateralne z Komisją i z przedstawicielami Państw Członkowskich w kilku stolicach. Ich celem było uzyskanie większej ilości informacji o tym, jak należy interpretować rozporządzenia dotyczące Budżetu UE, szwedzkiego w nim wkładu oraz zarządzania finansowego i kontroli, i jak uzyskać poradę w sprawie podjęcia praktycznych kroków. Dajemy priorytet Państwom Członkowskim, których tradycje w dziedzinie administrowania przypominają szwedzkie, wizytujemy również inne Państwa. Było to dla nas niezmiernie użyteczne, ponieważ bardzo trudno jest zrozumieć implikacje wynikające ze stosowania rozporządzeń jedynie po ich przestudiowaniu. Uczestnicząc w spotkaniach oraz pełniąc na nich rolę obserwatorów (od lata 1994 byliśmy na nie zapraszani) zyskaliśmy drogocenną wiedzę na temat praktycznej pracy wykonanej przez Radę.

501. Jednakże z powodu referendum Ministerstwo Finansów nie było zdolne do wczesnego przedłożenia decyzji rządowych w sprawie zarządzania przez Szwecję funduszami wspólnotowymi. Tym nie mniej wreszcie byliśmy „zmuszeni” do przedłożenia projektu ustawy *Riksdag* dwa tygodnie przed referendum (*Government Bill 1994/95:40*). Miało to znaczenie zasadnicze, aby *Riksdag* zyskać

konieczny czas na podjęcie koniecznych decyzji przed tym, zanim nasze członkostwo stało się faktem dokonanym.

502. W tym projekcie Rząd wyłożył kierunkowanie polityki podatkowej, które mają być stosowane przez Szwecję w związku z członkostwem w UE. Mocno napięty stan finansów publicznych w sprzeczności z faktem, że Szwecja znajduje się wśród krajów, które są udziałowcami netto w Budżecie UE, przyczyni się do surowych wymagań stanowiących części dyscypliny budżetowej.

503. Rząd opisał również przepływy zaangażowanych w sprawy funduszy oraz wymagania dotyczące ich opisu w planowaniu budżetu, administrowaniu, monitorowaniu i sprawdzaniu na szczeblu ministerialnym i agencyjnym. Zestawienie tych kierunków zawiera załącznik nr 1. Sklasyfikowano również priorytety rządowe w dziedzinie kontroli finansowej, kontroli i środków zaradczych przeciwko popełnianiu oszustw. Ponadto rząd zażądał od Riksdag warunkowego upoważnienia, na mocy którego mógłby wpływać na patriotyczny szwedzki wkład do Budżetu unijnego, a także zapewniać kapitał dla Europejskiego Banku Inwestycyjnego (*European Investment Bank — EIB*) oraz Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (*Euroopan Coal and Steel Company — ECSC*). Rządowy projekt ustawy został uchwalony przez Riksdag i zachęca rolę swoistej „biblii” dla urzędników ministerialnych i agencyjnych, ponieważ zawarte w nim zasady należały do istotnych przesłanek dotyczących sposobu zarządzania różnymi działaniami w Szwecji.

504. Płynąca stąd dwie istotne nauki. Po pierwsze jeśli Szwecja znajdowałaby się dzisiaj u progu członkostwa, to Ministerstwo Finansów prawdopodobnie próbowałoby wcześniej rozpocząć przygotowania, a także należałoby na inne zainteresowane ministerstwa, by postąpiły w ten sam sposób. Po drugie po raz drugi optowalibyśmy za przedstawieniem projektu ustawy, która z grubsza skupiałaby się na tym samym, i miała tak samo treść.

3.3. *Zagadnienia wymagające stosowania środków w stosunku do Budżetu UE i procesu budżetowego obejmujące wkład Szwecji*

3.3.1. *Zwizsek z budzetem krajowym*

505. Aby wcielić fundusze pochodzące z Budżetu UE do swojego budżetu krajowego Szwecja nie musiała wprowadzać poprawek ustawodawczych z tego prostego powodu, że w tym czasie nie istniały żadne ustawy dotyczące budżetu krajowego. Jednakże Ustawa o Budżecie Narodowym, która weszła w życie 1 stycznia 1997 roku nie zawiera szczególnych przepisów dotyczących funduszy związanych z UE wypłacanych z Budżetu Unii lub do niego wpłacanych, ponieważ nie uważaliśmy, aby było to uzasadnione.

506. Fundusze unijne są planowane i poddawane sprawozdawczości w większości w budżecie krajowym. Dotacje pochodzące z Unii, którymi administrują szwedzkie agencje rządowe są przedstawiane jako dochody budżetowe, podczas gdy patriotyci wobec adresatów tych dotacji wliczone są do pozycji „dotacje” (*appropriations*) po stronie wydatków. Taka praktyka według powszechnej opinii powiększa kwotę ogółem w budżecie krajowym, ale ma także tę zaletę, że jasno wykazuje ile pieniędzy wpływa i wypływa do Unii oraz w jakim celu. Ułatwia także włączenie do procesu planowania i wykonywania budżetu krajowego zobowiązań wynikających z działań związanych z UE. Inną zaletą jest to, że wobec funduszy wprowadzanych do budżetu krajowego da się automatycznie zastosować cały zbiór przepisów rządowych administrowaniem finansami publicznymi.

3.3.2. Krajowa obsługa pozycji budżetowych UE

507. Aby dana pozycja nadawała się do decyzji rządowej, odpowiedzialne ministerstwo musi otrzymać uprzednie zatwierdzenie z Ministerstwa Finansów oraz każdego ministerstwa zainteresowanego tą sprawą. Wymaganie dotyczące zatwierdzania dobrze się tak też sprawdzało w przypadku działań unijnych. Oznacza to, że poglądy przedstawiane przez przedstawicieli rządu na spotkaniach Rady muszą być wcześniej uzgodnione. Krótkie odroczenie często dozwolone pomiędzy przedstawieniem wniosków i rozpoczęciem negocjacji (nie powinno nikogo dziwić, gdy jest to mniej niż jeden dzień) oznacza, że czasami nie ma czasu na ten proces. Ale jeśli dobrze się rozwiązały sprzeczności pomiędzy ministerstwami i dobrze przemyślane jest stanowisko podstawowe w sprawie głównych celów Szwecji w rozważanym sektorze, coraz bardziej możliwe staje się poradzenie sobie z ograniczeniami czasowymi takimi nawet jak to.

508. Na podstawie specjalnych decyzji, agencjom włączonym do grup roboczych oraz komitetów wspólnotowych nakazano również uzyskiwanie instrukcji od zainteresowanych ministerstw. Ponadto te środki zaradcze mają duży zaletę, ponieważ promują przegląd na szczeblu centralnym i spójne szwedzkie działania. Jedną z trudności, z jaką się ciągle spotykamy jest zapewnienie sobie wiedzy oraz możliwości oddziaływania na kilka tysięcy różnych grup roboczych oraz komitetów doradczych związanych z Komisją, w których często podejmuje się decyzje co do wniosków przedstawianych przez Komisję Radzie.

509. Zgodnie z tym nie przeniesiono ogólnej odpowiedzialności za obsługę pozycji związanych z UE z ministerstw odpowiedzialnych na Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Temu ostatniemu też nie wyznaczono żadnej głównej roli w określaniu spraw zasadniczych lub innych szczególnie ważnych pozycji w sferach odpowiedzialności innych ministerstw. Zamiast tego powołano specjalną grupę podsekretarzy stanu z zainteresowanych ministerstw, na czele której stoi *Cabinet Office* (Kancelaria Premiera) w celu przedyskutowania głównych zagadnień politycznych. Oprócz tego w Ministerstwie Spraw Zagranicznych powołano jednostkę odpowiedzialną za bardziej ogólną koordynację. Zadania tej jednostki skupiają się głównie na koordynowaniu instrukcji na spotkania *COREPER* i współpracy z *Riksdag*. Funkcja koordynacji podlega obecnie rozpatrzeniu.

510. Pozostał nam jeszcze problem znalezienia wyraźnego modelu wskazującego na to jak, w ograniczonym czasie, należy rozwiązywać, do tej pory nierozwiązywalne, problemy pomiędzy zainteresowanymi ministerstwami.

3.3.3. Instrukcje dla szwedzkich negocjatorów

511. Zasadniczo rzecz biorąc, każdy szwedzki negocjator w Radzie powinien otrzymać instrukcje od ministra odpowiedzialnego w Sztokholmie. W instrukcji tej powinno zostać zawarte stanowisko Szwecji w danej sprawie i zalecenie, w jaki sposób powinien działać negocjator. W przypadku instrukcji okazało się bardzo ważne, aby jasno określały cele krajowe w rozważanej sferze działań. Powinny one również zawierać oczywiste mandaty upoważniające do negocjacji członków komitetów i grup roboczych, poprzez nadanie wyraźnego priorytetu interesom szwedzkim i jasne określenie granicy ustępstw. Dzięki temu negocjatorzy mogliby działać bardziej konstruktywne i skuteczne, więcej przez to osiągnąć. Sytuacja negocjatorów staje się łatwiejsza dzięki znajomości stanowisk innych państw, a także dzięki próbom utworzenia przymierzy z innymi Państwami Członkowskimi, gdy w grę wchodzi wspólne interesy.

512. Podstawą instrukcji dla różnych spraw specjalistycznych ważne jest oczywiście, aby wcześniej nadać priorytet na szczeblu krajowym, zagadnieniom zdefiniowanym jako dominujące dla danego kraju. Należy również sprecyzować, którym zagadnieniom trzeba poświęcić najwięcej uwagi i jak z punktu

widzenia priorytetu ustawia się poszczególne sektory. W ten sposób również możliwe byłoby wypracowanie wspólnych priorytetów. W tym samym czasie nie należy ignorować faktu, iż trudne może być uzyskanie takich priorytetów na szczeblu krajowym.

513. I wreszcie, należy wspomnieć o relacjach ze Stałym Przedstawicielstwem w Brukseli. Ministerstwo Finansów ma w Przedstawicielstwie ogółem sześciu delegatów, przy czym dwie osoby są odpowiedzialne za zagadnienia związane z planowaniem budżetu, kontrolą finansową i kontrolą, itd. My nadaliśmy priorytet tworzeniu szybkich i bezpośrednich kanałów komunikacyjnych pomiędzy odpowiedzialnymi urzędnikami w stolicy i tymi w Przedstawicielstwie, tak aby obie strony były dobrze zaznajomione z tym co dzieje się w każdym z tych miejsc. Podsumowując nasze doświadczenia i aspiracje, dobra koordynacja, szybkość i zgodność z harmonogramami mają znaczenie krytyczne dla bezproblemowej pracy i uzyskiwania wyników.

3.3.4. Praca nad wkładem Szwecji

514. Naszym zdaniem ważne jest, aby praca nad wkładem była w pełni skoordynowana. Ta koordynacja powinna się odbywać w Ministerstwie Finansów. Koordynacja daje możliwość nie tylko uzyskania całościowego obrazu, lecz także utworzenia dobrego sprzeciwienia z rozmówcą z Komisji. Ułatwia to działanie Komisji jak również krajowej administracji publicznej. Praca nad wkładem wykazała, że konieczna jest specyficzna wiedza dotycząca należności celnych, VAT, PKB i prognoz finansowych.

515. W rezultacie optowaliśmy za skonsolidowaniem prac nad wkładem w jednostce Departamentu Budżetowego UE i zamiast ustalać główną funkcję zwróciliśmy się o ekspertyzy do specjalistów z innych departamentów Ministerstwa Finansów oraz w razie konieczności zainteresowanych agencji. Codzienne zadania nie leżą poza możliwościami tych organizacji, chociaż w grę mogą wchodzić pewne słałości wynikające z płynności kadr.

516. Co się tyczy różnych rodzajów płatności, które tworzą nasze własne środki w Budżecie UE, najbardziej złożona jest płatność opierająca się na VAT, wymaga ona nowych obliczeń i dobrej dokumentacji statystycznej. Ponieważ istnieją różnice w stawkach VAT dla różnych grup produktów, należy wprowadzić zmiany w dokumentacji do obliczeń, aby zapewnić jednolitą podstawę dla obliczeń wszystkich Państw Członkowskich. Dlatego też jest ważne, aby dokonać przeglądu metod i potrzebnych danych statystycznych z dużym wyprzedzeniem przed przedstawieniem pierwszego raportu w sprawie podstawy obliczeń dla VAT. W szczególności ważne są tutaj wczesne kontakty z Komisją.

517. Zasadnicze znaczenie ma również takie dostosowanie krajowego systemu księgowania, aby mógł on dostarczać informacji wymaganych przy obliczeniach płatności opartych na PKB. Do roku 1998 Szwecja nie będzie stosować Europejskich Standardów Księgowania (*European Standards for Accounting – ESA95*), systemu zaadaptowanego do wymagań Unii Europejskiej. Dlatego też tymczasem musimy dostosowywać podstawy systemu księgowania.

3.3.5. Płatności dotyczące Budżetu UE

518. W odniesieniu do praktyk związanych z płatnościami do Budżetu UE, jak już wspomniano, pomocne okazało się, że fundusze przekazaliśmy już do budżetu w trakcie okresu przynależności do EEA. Jesteśmy zdolni do dalszego budowania na podstawie modelu obmyślonego w trakcie konsultacji z *Bank of Sweden*. Można tu zauważyć, że przepisy UE dopuszczają takie ułożenie rachunku Komisji, aby wymagania dotyczące pożyczek nie stosują się, dopóki nie zostanie dokonana aktualna wypłata z rachunku.

519. Transfery na rachunek Komisji wykonywane s• przez agencje odpowiedzialne za pa•stwowy system p•atno•ci. Agencje zajmuj•ce si• r•nymi rodzajami transfer•w p•atno•ci przekazuj• fundusze do agencji odpowiedzialnej za rachunek, która z kolei inicjuje wyp•at• do Komisji.

520. Ministerstwo Finans•w nie jest w ca•oci zaangażowane w transfer p•atno•ci. Ale oczywi•cie domaga si• bardziej informacji o dokonywanych p•atno•ciach, aby mog•o monitorowa• rozwój. Informacja jest równie• podstaw• do dyskusji z Komisj• i, co wcale nie jest mniej wa•ne, do doradzania Ministrowi Finans•w w sprawie wp•ywu jaki p•atno•ci wywieraj• na bud•et krajowy.

3.4. *Zagadnienia dotycz•ce •rodk•w zaradczych podejmowanych w obszarze kontroli finansowej, kontroli i przeciwdzia•ania oszustwom*

3.4.1. *Rola Ministerstwa Finans•w*

521. Chocia• Ministerstwo Finans•w od dawna by•o odpowiedzialne za kreowanie polityki dotycz•cej kontroli finansowej, to cz•onkostwo UE poci•gn•o za sob• co• zupe•nie nowego. Faktycznie te zagadnienia — które s• obj•te kontrol• zewn•trzn• i •rodkami zaradczymi przeciwko oszustwom — wykazuj• tendencj• w uk•adzie UE, aby je traktowa•, jak obszary szczególnej polityki, chocia• przepisy maj• by• stosowane w r•nych sektorach.

522. Ten fakt sprz•ony z decyzjami Rz•du i *Riksdag* o przed-cz•onkostwie, zgodnie z którymi zagadnienia te mia•y mie• w Szwecji priorytet, oznacza• umieszczenie jednej osoby, której zadaniem by•o zajmowanie si• zagadnieniami politycznymi w tych dziedzinach w jednostce UE. Jej zakres odpowiedzialno•ci obejmowa• równie• •czno• z Generaln• Dyrekcj• Kontroli Finansowej (DG XX), jednostk• Komisji ds. koordynacji zapobiegania oszustwom (*UCLAF*) i Europejskim Trybuna•em Rozrachunkowym. (*ECA*). Jednak•e wszelkie sprawy zwi•zane z sektorem indywidualnym s• zwykle przekazywane zainteresowanym ministerstwom i agencjom — jest to fakt nie zawsze doceniany przez przedstawicieli Komisji, poniewa• zwykle woleliby oni zwraca• si• do jednego urz•dnika •cznikowego w ka•dym z Pa•stw Cz•onkowskich.

3.4.2. *Podzia• odpowiedzialno•ci pomi•dzy Ministerstwem Finans•w i ministrami bran•owymi oraz pomi•dzy ministerstwami a agencjami*

523. Chocia• Ministerstwo Finans•w ma nadrz•dn• odpowiedzialno•• polityczn• za zarz•dzanie finansowe i kontrol•, to obowi•zkiem zainteresowanych ministerstw jest zagwarantowanie, •e w poszczeg•lnych sektorach wprowadzane s• zasady przyj•te przez Rz•d. Poci•ga to za sob• odpowiedzialno•• za zagwarantowanie, •e w celu uzupe•nienia rozporz•dze• podejmowane s• konieczne decyzje rz•dowe dotycz•ce zakresu odpowiedzialno•• i uprawnie•. Decyzje te musz• by• oczywi•cie zgodne z podstawowymi ukierunkowaniami ustalonymi w Projekcie Ustawy Rz•dowej (*Government Bill*) nr 1994/95:40. W cz•oci przypadaj•cej na Ministerstwo Finans•w badamy postawione wnioski i gwarantujemy zgodno•• z przyj•tymi zasadami.

524. Jedn• z wa•nych zasad w szwedzkiej administracji publicznej jest pe•na odpowiedzialno•• przed Rz•dem jak• administracja rz•dowa odpowiedzialna za wyp•acanie pieni•dzy ponosi równie• za wa•ciwe administrowanie i wykorzystanie tych funduszy. Stosuje si• to równie• w przypadkach, gdzie odpowiedzialno•• za poradzenie sobie z poszczeg•lnymi sprawami zosta•a w nast•pstwie delegowana z agencji rz•dowej na szczeblu centralnym na agencje na szczeblu regionalnym. Te agencje na szczeblu centralnym s• zwykle tak• odpowiedzialne za ca• prac• nad tworzeniem zestawie• i sprawozda• dotycz•cych sposobu wykorzystania funduszy dla Rz•du oraz innych zainteresowanych stron. W rezultacie agencje dokonuj•ce p•atno•ci — s• to agencje wskazane do wyp•acania •rodk•w UE — s•

zobligowane do zagwarantowania, że spełnione są wymagania wspólnotowe dotyczące zarządzania i kontroli.

525. W Szwecji optowaliśmy od samego początku za skupieniem odpowiedzialności za administrowanie dotacjami unijnymi w jednej agencji na szczeblu centralnym dla jednego funduszu, czyli w czterech agencjach. Te cztery agencje funduszowe mają się równie zajmować wszelkimi problemami za ich poszczególne fundusze, co pociąga za sobą pełną odpowiedzialność za zagwarantowanie prawidłowego administrowania i wykorzystania tych funduszy. Agencje odpowiedzialne za te fundusze są równie rozliczane przez Rząd za zagwarantowanie wprowadzenia korygujących środków zaradczych w przypadku wystąpienia nieprawidłowości. Wreszcie, agencje te są równie odpowiedzialne za całe regularne sprawozdawczości dla Rządu i Komisji, w tym za księgowość finansową, wszelkie nieprawidłowości, itd.

526. Jednocześnie na centralne agencje rządowe na szczeblu regionalnym delegowano odpowiedzialność za podejmowanie decyzji w sprawie poszczególnych zastosowań funduszy. Wynika z tego wniosek, że współpraca pomiędzy regionalnymi agencjami podejmującymi decyzje i centralnymi agencjami ponoszącymi odpowiedzialność za fundusze musi przebiegać bez zakłóceń.

527. Przy danym podziale zakresu odpowiedzialności, w trakcie inspekcji na miejscu w Szwecji, Komisja kontaktuje się z określonymi centralnymi agencjami funduszowymi. Gdy w grę wchodzi sprawdzenie przeprowadzone przez DG XX, to zawsze jest o nich informowane Ministerstwo Finansów. W ten sposób wyraża się wola Komisji, aby Ministerstwo Finansów angażowało się w sprawy, jako jej główny odpowiednik w Szwecji. Przekazujemy informacje do zainteresowanego ministerstwa i do Krajowego Urzędu Kontrolnego, ale nie podejmujemy żadnych własnych środków zaradczych.

528. Wreszcie należy wspomnieć o współpracy Ministerstwa Finansów z ministerstwami branżowymi i zainteresowanymi agencjami. Nasze doświadczenia wskazują na to, że ważne jest, aby Ministerstwo Finansów odgrywało rolę w formułowaniu stanowiska Państwa Członkowskiego w sprawie wniosków i decyzji strategicznych dotyczących zarządzania finansowego, kontroli i walki z oszustwami. Na nasze prośby zainteresowane ministerstwa, jak równie centralne agencje rządowe zajmujące się administrowaniem funduszami unijnymi oraz Krajowy Urząd Kontrolny wyznaczają (każda z tych instytucji po jednym) korespondentów dla spraw odnoszących się do tych zagadnień. Urzędnicy ci otrzymują zwykle wszelkie przedstawiane wnioski oraz inne dokumenty wypływające z Komisji i proszeni są o sformułowanie swojego poglądu. Korzystając z pomocy korespondentów w ministerstwach uzgadniamy wnioski dotyczące stanowiska Szwecji oraz działamy na spotkaniach w Brukseli.

529. Przed głównymi spotkaniami z Komisją, podczas których dyskutowane są zagadnienia równoległe — np. w grupie osobistych przedstawicieli Ministra Finansów, którzy pomagają Komisji w jej pracy nad programem *Sound and Efficient Management (SEM 2000)* lub w *COCOLAF* (komitecie doradczym *UCLAF* w sprawie środków zapobiegających oszustwom) — czasami równie wzywamy wszystkich korespondentów ministerstw i agencji na spotkania w Ministerstwie Finansów.

530. Chociaż komunikacja odbywa się często w sposób wysoce nieformalny, to procedura ta gwarantuje skoordynowane działania strony szwedzkiej. Jest to szczególnie ważne wtedy, gdy wniosek Komisji jest w tym samym czasie omawiany w różnych komitetach i grupach roboczych. Jeśli przedstawiciele pochodzący z tego samego Państwa Członkowskiego prezentują różniące się punkty widzenia, na szwank wystawione jest nie tylko zaufanie do Państwa Członkowskiego, ale i negocjacje stają się dużo trudniejsze.

3.4.3. Ustalenie funkcji kontroli wewnętrznej (wyodrębnionej organizacyjnie)

531. Rozporządzenia Rady dotyczące różnych sektorów budżetu wymagają od Państwa Członkowskiego, aby posiadało ono funkcje odpowiedzialne za kontrolę finansową. Nasza interpretacja tego terminu jest następująca: obejmuje ona zobowiązanie do zagwarantowania, że w systemach istnieje systematyczna kontrola wewnętrzna (jako funkcja zarządzania), praktyka i organizacja w każdym z sektorów. Wymaga również istnienia funkcji, która — niezależnie od zarządzania — sprawdza, czy skuteczna jest kontrola wewnętrzna (jako funkcja zarządzania), tj. funkcji kontroli wewnętrznej (wyodrębnionej organizacyjnie).

532. W Szwecji od początku lat osiemdziesiątych istniała pewna forma kontroli wewnętrznej (wyodrębnionej organizacyjnie) w agencjach rządowych, której niezależność kwestionowano. Funkcje te zostały następnie przekazane do Krajowego Urzędu Kontroli i zamiast tego miały być wykorzystywane do kontroli zewnętrznej. Jednakże w niektórych agencjach z ich własnej inicjatywy wytworzono nowe funkcje kontroli wewnętrznej (wyodrębnionej organizacyjnie).

533. Nie mniej jednak w roku 1984 Rząd zdecydował o wprowadzeniu obowiązkowego wymogu, aby w przypadku dużych sum ustanowiono profesjonalne i niezależne funkcje kontroli wewnętrznej (wyodrębnionej organizacyjnie). Nałożenie tego wymogu korzystnie się zbiegło z rozpoczęciem szwedzkiego członkostwa i dlatego też zdecydowano, że wszystkie agencje, które na wielką skalę administrują funduszami pochodzącymi z Budżetu UE będą poddawane temu wymogowi. Przepisy te zostały zawarte w specjalnym zarządzeniu w sprawie kontroli wewnętrznej (wyodrębnionej organizacyjnie) w agencjach rządowych.

534. W ramach tego zarządzenia Szwecja była również lepiej przygotowana, kiedy Dyrekcja Generalna Kontroli Finansowej (DG XX) Komisji w swoich Protokołach Finansowych podjęła inicjatywę w sprawie sformalizowanej współpracy pomiędzy kontrolerami wewnętrznymi, którzy badają dziedziny Funduszy Strukturalnych w Komisji i w Państwach Członkowskich. Do dnia dzisiejszego zawarto porozumienia ze z większą ilością Państw Członkowskich. Uzgodnienia te różni się treścią i charakterem, ponieważ są one adaptowane do warunków krajowych. Jednakże wszystkie zawierają uzgodnienie w sprawie dzielenia się wynikami kontroli, koordynowania planów kontroli i uczestniczenia w poszczególnych kontrolach. Wyprecyzowano również (oparte na ogólnie przyjętych międzynarodowych standardach kontroli) cele i podstawowe metody stosowane w kontroli wewnętrznej (wyodrębnionej organizacyjnie).

535. Dla Szwecji, gdzie kontrola wewnętrzna (wyodrębniona organizacyjnie) nie jest dołączona do ministerstw, lecz do centralnych agencji rządowych, naturalne było, że szefowie wydziałów tej kontroli w rozważanych agencjach stanowili stroną uzgodnienia. Dlatego też, jesienią 1996, szefowie wydziałów kontroli wewnętrznej (wyodrębnionej organizacyjnie) w trzech agencjach centralnych zajmujących się odpowiednio administrowaniem Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (ERDF), Funduszu Socjalnego (ESF) i Sekcji Gwarancji (EAGGF) i Generalna Dyrekcja DG XX, podpisali trzy identyczne protokoły. Identyczne uzgodnienie ma być sporządzone dla Funduszu Rybołówstwa (FIFG), kiedy to w agencji za niego odpowiedzialnej zostanie utworzona kontrola wewnętrzna (wyodrębniona organizacyjnie).

536. Państwa Członkowskie nie są w żaden sposób zobligowane do zawierania uzgodnień dotyczących współpracy z Komisją. Jednakże wszystkie to doradzają Państwa Członkowskie, i w rezultacie powstało zalecenie Rady ECOFIN i Rady Europy w grudniu 1996 roku, nalegające na to, aby Państwa Członkowskie, które jeszcze nie podpisały uzgodnień z Komisją zrobiły to w możliwie najkrótszym czasie.

3.4.4. Nadanie Trybunałowi Obrachunkowemu funkcji pomocniczej w Szwecji

537. Kontrola zewnętrzna musi być prowadzona niezależnie zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym. Skutkiem tego Ministerstwo Finansów nie dysponuje odpowiednimi środkami zaradczymi z jednym wyjątkiem, które może przed członkostwem wprowadzić w tym obszarze. Artykuł 118c Traktatu powołującego Unię Europejską stanowi, że Europejski Trybunał Obrachunkowy (ECA) przeprowadzi badanie na miejscu w Państwie Członkowskim utrzymując jednocześnie z krajowymi organizacjami kontrolnymi. Ponieważ w Szwecji istnieją dwa ciała kontrolne, tzn. Krajowy Urząd Kontrolny (*National Audit Office*) i Kontrola Parlamentarna (*Parliament Auditors*), widzieliśmy potrzebę, aby w przypadku tego zadania, zostało ono jasno przypisane temu pierwszemu gremium, co wynikało z jego statusu najwyższej instytucji kontrolnej w Szwecji. Uzyskano to poprzez uzupełnienie do dyrektyw Urzędu.

538. Stwierdziliśmy również, że Europejski Trybunał Obrachunkowy ma w swoich kontrolach większe możliwości niż nasi krajowi kontrolerzy, ponieważ ECA — stosownie do klauzuli w Rozporządzeniu Finansowym — jest upoważniony do kontrolowania na miejscu rachunków odbiorców dotacji. Z tym zagadnieniem radzi sobie Ministerstwo Finansów. Rozsądny przesłanką jest, że krajowe ciała kontrolne powinny mieć możliwości tak szeroko zakrojone jak w przypadku ECA. Jeśli tak ma się stać, oznacza to wprowadzenie specjalnej ustawy.

3.4.5. Powoływanie komitetu ds. działań podejmowanych przeciwko oszustwom i nieprawidłowościom

539. W Szwecji zagadnienie oszustwa i innych nieprawidłowości zyskało zainteresowanie już na wstępnym etapie. Udano, aby środki zaradcze przeciwko oszustwom były wprowadzane na szczeblu UE. Dostrzegliśmy tę potrzebę utworzenia poziomej organizacji na szczeblu krajowym, która pracowałaby stale nad promowaniem krajowych środków w tym obszarze. Dlatego też wiosną roku 1996 rząd powołał Komitet ds. Przeciwdziałania Oszustwom w Unii, w którym znaleźli się przedstawiciele każdej z agencji rządowych, która na wielką skalę zarządza funduszami unijnymi, Krajowej Izby Podatkowej (*National Tax Board*), policji, prokuratury i sędziów oraz zainteresowanych ministerstw.

540. Przewodniczący Komitetu wywodzi się z Ministerstwa Finansów. Komitet zajmuje się promowaniem współpracy pomiędzy ministerstwami i agencjami, szczególnie pomiędzy agencjami administrującymi i systemem sędziowskim. Jego zadaniem jest także zapewnianie informacji o nowych zdarzeniach w Szwecji i środkach, które mają być wprowadzone. Komitet może również proponować podjęcie koniecznych działań, w celu wzmocnienia szwedzkich możliwości ochrony funduszy wspólnotowych. Skutkiem tego, wymagania jakie niesie Traktat powołujący Unię Europejską, zgodnie z którym fundusze unijne mają być chronione w ten sam sposób co fundusze krajowe i decyzja Rady Europy podjęta w Madrycie w roku 1995 w sprawie równoważności ochrony funduszy UE we wszystkich sektorach Unii są ważnymi przesłankami dla pracy komitetu. Do obowiązków komitetu należą także współpraca z jednostką Komisji ds. przeciwdziałania oszustwom (UCLAF), lecz nie w przypadkach szczególnych, ponieważ odpowiada za nie agencja o odpowiedzialności operacyjnej.

541. Na dzień dzisiejszy nasze doświadczenia wskazują, że komitet czynnie wspiera wzmocnienie ochrony finansowych interesów Wspólnoty w Szwecji. Po kilku latach, kiedy systemy się ustabilizują, a ewidentne niedociągnięcia zostaną zniwelowane, potrzeba istnienia takiego komitetu może zaniknąć, ale jak dotąd nasze doświadczenia są całkowicie pozytywne.

542. Szwecja do tej pory nie dostosowała się do woli Komisji w sprawie utworzenia specjalnej, poziomej organizacji ds. operacyjnego dochodzenia w przypadkach, w których podejrzewa się oszustwo. Jednakże w Szwecji jest obecnie formowana nowa agencja, która ma się zajmować przestępstwami gospodarczymi i całościowo jest, że ta agencja będzie zdolna do zaspokojenia tej potrzeby.

3.4.6. Monitorowanie szwedzkiego wprowadzania

543. W Ministerstwie Finansów pragniemy uzyskać weryfikację faktu, iż w administrowaniu pieniędzmi unijnymi spełnione są surowe, stawiane wobec niego wymogi. Skutkiem tego Rząd zlecił Krajowemu Urzędowi Kontrolnemu przebadanie istniejących systemów w dziedzinie Funduszy Strukturalnych i przedstawienie wniosków w sprawie możliwych usprawnień. Urząd przeprowadzi już, z własnej inicjatywy, badanie tego typu na Sekcji Ukierunkowej EAGGF. Komitet ds. Przeciwdziałania Oszustwom w Unii dokona już przeglądu pod tym kątem, czy agencje, których to dotyczy wyposażono w konieczne przepisy i możliwości, aby w przypadku nieprawidłowości mogły zostać podjęte właściwe środki zaradcze.

544. Dochodzenia ujawniły istnienie nadal pewnych niedociągnięć. Przyniosło to efekt w postaci środków zaradczych wprowadzanych przez Rząd i ministerstwa, których to dotyczy. Nadal pozostaje niedociągnięcia są nadal rozwijane. Nasze doświadczenia wskazują na to, że w interesie Ministerstwa Finansów leży presja na przeprowadzanie takich dochodzeń, aby później mogło ono także monitorować wprowadzanie środków zaradczych.

4. Pewne nauki płynące z różnych sektorów

4.1. Należności celne i inne opłaty

545. W sektorze cła przeprowadzono kilka głównych dochodzeń w sprawie konsekwencji wynikających z członkostwa. Jedyną ideą o fundamentalnym znaczeniu było stwierdzenie, czy członkostwo UE oznaczałoby automatycznie, że administracja celna w Szwecji mogłaby zostać zredukowana po przyłączeniu do unii celnej Jednolitego Rynku. Taki był cel, chociaż stwierdzono, że członkostwo pociągnęłoby za sobą przyjęcie kilku nowych należności celnych. Kiedy stało się jasne, że Norwegia nie dołączy do UE, scenariusz został przekształcony, ponieważ na Szwecję spadła wtedy odpowiedzialność za kontrolowanie jednej z najbardziej szerszych granic unijnych z państwami nie należącymi do Unii zarówno na morzu jak i na lądzie.

546. Uwzględniając zagadnienia praktyczne, takie jak księgowanie i wpłacanie do UE zebranych należności celnych, jesienią roku 1994 dokonano znaczącego zrywu, aby z dnia na dzień tj. od 1 stycznia 1995 umożliwić Szwecji spełnienie wymogów wspólnotowych.

547. Nasze doświadczenia wskazują na to, że w pracy przygotowawczej poświęciliśmy zbyt mało uwagi zmieniającej się sytuacji wynikającej z faktu, iż Szwecja graniczy z państwem nie należącym do Unii oraz wymogom dotyczącym kontroli wynikającym z tej sytuacji. Wcześniej można było też zwrócić uwagę na wszystkie zagadnienia techniczne, które mają być rozwiązane w związku z księgowaniem zebranych należności celnych i dokonanych wypłat.

4.2. Rolnictwo

548. Ministerstwo Rolnictwa wraz ze swoją centralną agencją rządową — Szwedzką Izbą Rolnictwa (*Swedish Board of Agriculture*) znajdująca się w czółowce przygotowała do członkostwa. Izba przedstawiła raport pod koniec czerwca 1994, który również obejmował kwestie tego rodzaju: jak powinna być zorganizowana administracja, które wymogi nałożono na płatności, księgowość i systemy kontrolne, itd.

549. W Ministerstwie sporządzono projekt krajowych ustaw i zarządzeń, które byłyby konieczne, aby Szwecja mogła wprowadzić przepisy unijne w sektorze gospodarstw rolnych. Trudności pojawiły się jako rezultat szeroko zakrojonych i złożonych przepisów sprzecznych z faktem, że ważne decyzje nie mogły zostać podjęte przed referendum. Na szczeblu agencyjnym jedynym głównym wyzwaniem było utworzenie dużej liczby systemów komputerowych potrzebnych do wdrożenia Wspólnej Polityki Rolnej (CAP). Najwyraźniej nie doceniono czasu i środków potrzebnych na to zadanie.

550. Konkludując, należy wspomnieć o nowym systemie zamykania rachunków dla Sekcji Gwarancji EAGGF. Tylko ograniczona liczba agencji w każdym Państwie Członkowskim jest upoważniona do wypłacania subwencji. Te agencje dokonujące płatności muszą spełniać szereg specyficznych wymagań w odniesieniu do kontroli finansowej, itd. zanim zostaną upoważnione do dokonywania płatności.

551. Organizacja wskazana przez Państwo Członkowskie musi sprawdzić z wyprzedzeniem, czy spełnione są wymogi. Szwecja optowała za wskazaniem Ministerstwa Rolnictwa jako instytucji akredytującej. Ministerstwo podejmuje decyzje na podstawie dokumentacji pochodzącej z agencji, uzupełnionej o świadectwem kontrolera z Krajowego Urzędu Kontroli weryfikującego poprawność informacji dostarczanych przez agencję. To ostatnie jest warunkiem koniecznym dla Ministerstwa Rolnictwa, jako że nie ma ono w ogóle informacji własnych, dzięki którym mogłoby weryfikować informacje agencji. Nowy system zawiera również wymóg, że roczne rachunki EAGGF powinny być badane przez niezależnego kontrolera na szczeblu krajowym. Krajowy Urząd Kontrolny został wskazany jako organ wydający świadectwa, ponieważ to zadanie badania w znacznej mierze odpowiada pracy przeprowadzonej w trakcie regularnej kontroli rocznej.

4.3. Fundusze Strukturalne

552. Fundusze Strukturalne charakteryzuje mieszanina wymagań dotyczących administracji krajowej, zawartych w rozporządzeniach Rady i uzgodnień dwustronnych zawartych pomiędzy Państwem Członkowskim i Komisją w dokumentach znanych jako Jednolite Dokumenty Programowe (*Single Programming Document — SPD*). Każdy program opiera się na celach ustanowionych dla Funduszy Strukturalnych. Ujęcie programowe sprawia, że konieczne jest, aby przygotowania krajowe odbywały się w ścisłym związku z przedstawicielami lokalnymi i regionalnymi. W Szwecji zdecydowano, że projekty dla każdego programu powinny być zwykle załatwiane na szczeblu lokalnym. Jednakże w niektórych przypadkach sędzono, że nie istnieje organizacja, która byłaby odpowiednia pod tym względem z lokalnego lub regionalnego punktu widzenia. Zakończyło się to powołaniem „grup podejmujących decyzje” związanych z różnymi programami, których zadaniem jest badanie i podejmowanie decyzji w sprawie różnych zastosowań dotacji.

553. W rozporządzeniu Rady jednym z dowodów partnerskiego ujęcia było wyznaczenie istnienia specjalnych komitetów monitorujących. Funkcją tych komitetów jest monitorowanie i ocena czy programy osiągną przyjęte cele. Komitety mają pewne prawo do redystrybucji funduszy pomiędzy różne projekty i programy w odniesieniu do decyzji pierwotnie podjętych przez wyznaczone władze. Chociaż komitety ponoszą pewną odpowiedzialność za podejmowanie decyzji, nie uszczupliło to wymagań wobec odpowiedzialności Państw Członkowskich za zagwarantowanie poprawnego wykorzystania funduszy.

554. Zagadnienia odnoszące się do administrowania finansami, kontroli, odpowiedzialności za środki zaradcze podejmowane w przypadku nieprawidłowości, itd. były początkowo przytłumione, co sprawiało, że wdrażanie opierało się na znacznie większej niepewności, niż np. w sektorze rolnictwa. Nadal dostrzegamy tego konsekwencje w fakcie, iż konieczne przepisy odnoszące się do zobowiązań i

uprawnienie wyznaczonych władz w odniesieniu do regionalnych grup podejmowania decyzji nie zostały jeszcze włączone do przepisów krajowych.

ZAŁĄCZNIK 1. SZWEDZKI SYSTEM BUDŻETOWY I KONTROLNY

1. Struktura szwedzkiej administracji publicznej

555. Administracja publiczna w Szwecji różni się w wielu względach od administracji w innych krajach. Zgodnie z tradycją mamy stosunkowo małą administrację rządową (około 2 000 zatrudnionych z wyłączeniem Spraw Zagranicznych) i oddzielne — czasami niezależne — agencje administracyjne. Innymi cechami szwedzkiego modelu administracji jest nacisk na zbiorową odpowiedzialność rządu.

556. Parlament szwedzki (*Riksdag*) uchwała wszelkie ustawy mające wpływ na osoby prywatne. Ponadto odpowiada za rozwiązanie spraw związanych z publicznymi wydatkami i dochodami, a także z deponowaniem państwowych aktywów netto. Rząd przedkłada wnioski parlamentowi (*Riksdag*) w postaci projektów ustaw. Jeśli Rząd chce jedynie przedłożyć parlamentowi raport, bez żadnych wniosków, może to uczynić w postaci oficjalnego listu.

557. Rząd jest odpowiedzialny przed Parlamentem za zagwarantowanie, że działania państwa są prowadzone w sposób skuteczny i poprawny. Codziennymi pracami administracyjnymi zarządzają publiczne agencje administracyjne, które na swoją własną odpowiedzialność wykonują decyzje Parlamentu i Rządu. Zainteresowane ministerstwa są pośrednikami pomiędzy agencjami administracyjnymi a Rządem. Rząd został upoważniony do wydawania dyrektyw dla agencji administracyjnych jako Rząd, nie mając tego uprawnienia poszczególne ministerstwa (tj. zasada nie ministerialna).

558. Pod względem formalnym Rząd ma daleko sięgające możliwości do kontrolowania działań agencji poprzez swoje decyzje. Nie mniej jednak publicznym agencjom administracyjnym zagwarantowano pewną niezależność od rządu. Stosuje się to do decyzji w sprawach obejmujących wykonywanie władzy urzędowej nad jednostką lub samorządem lokalnym lub odnoszących się do stosowania prawa. W takich sprawach Rząd nie może ingerować w taki sposób, w jaki agencja administracyjna podejmuje decyzję w indywidualnym przypadku.

559. Ponadto Rząd pod wieloma względami powstrzyma się przed przedstawianiem rozporządzeń dotyczących poszczególnych agencji. Zamiast tego zależność pomiędzy Rządem a agencjami administracyjnymi charakteryzuje się silnym, niezależnym stanowiskiem agencji wobec Rządu. Przejawia się to np. poprzez fakt, iż agencjom administracyjnym powierzono zadanie sporządzenia szczegółowych rozporządzeń dotyczących ich własnych poszczególnych sektorów w ramach umożliwiania ustawodawstwa uchwalonego przez *Riksdag*. To niezależne stanowisko jest również wzmocnione poprzez fakt, iż wszelka komunikacja pomiędzy Rządem i agencjami jest publiczna — jest to już od wielu lat tradycyjne stanowisko Szwecji, które w działaniach sektora publicznego traktuje się jako wielką siłę. Jest to również ważne zagadnienie dla Szwecji i jej współpracy z Unią Europejską.

560. Istnieje około 200 centralnych agencji administracyjnych. Funkcje tych agencji i zasadnicze właściwości ich organizacji i metod pracy są uregulowane w urzędowej instrukcji wydanej przez Rząd. Każda agencja ma swoje własne oficjalne instrukcje, które wydaje w postaci rozporządzeń. Rząd dysponuje również innymi instrumentami kontroli, takimi jak specjalne rządowe decyzje oraz dyrektywy, ma również prawo do wyznaczania kierownictwa agencji, kilku pozostałych wyższych rangą urzędników oraz zarządów.

561. System zarządzania finansowego charakteryzuje się tym, że agencje mają szeroką swobodę w decydowaniu o szczegółach ich własnej pracy, zarówno w sprawach organizacyjnych, jak i

finansowych. Jednocześnie rząd agencji odpowiada bezpośrednio przed Rz•dem za zagwarantowanie skutecznego prowadzenia dzia•a• i zgodnie z bie••cymi rozporz•dzeniami. Ta odpowiedzialno•• jest kwestia• zagwarantowania po pierwsze, •e p•atno•ci, w których po•redniczy•a agencja s• poprawne i •e jej fundusze zosta•y wykorzystane w wyznaczonym celu i po drugie, •e pomys•ki, wprowadzenia w b••d i nieskuteczno•• s• naprawiane w sferze dzia•a• agencji.

562. Agencje administracyjne nie maj• •adnej w•adzy ustawowej do wydawania rozporz•dze•. Rozporz•dzenia wydawane przez agencje s• skutkiem upowa•nienia specjalnie nadanego przez rz•d, zwykle w postaci zarz•dzenia.

563. W wielu sektorach istniej• w ramach centralnych agencji administracyjnych agencje regionalne i lokalne. W tych przypadkach agencja centralna ponosi nadrz•dn• odpowiedzialno•• za ich dzia•ania. Sektor c•a jest jednym z przyk•ad•. W ka•dym kraju istnieje równie• agencja administracji centralnej, zarz•d administracyjny powiatu, która ponosi odpowiedzialno•• za koordynowanie dzia•a• sektora publicznego w powiecie. Zarz•dy administracyjne powiatu anga•uj• si• w dzia•ania zorientowane na region, za które centralna agencja administracyjna cz•sto ponosi g••wn• odpowiedzialno••. Kontroluj• tak•e terminy wykonania i oceniaj• wk•ad w ró•ne sektory spo•ecze•stwa.

564. Oprócz tego istniej• samorz•dy lokalne lub zarz•dy miasta (których obecnie jest 288) i rady powiatu (23) na szczeblu lokalnym i regionalnym. Szwedzka konstytucja gwarantuje ich niezale•no•• obejmuj•c• prawo do nak•adania podatków na mieszka•c•ów. Lokalne w•adze zajmuj• si• s•u•bami bardziej technicznej natury, takimi jak dostawa energii elektrycznej, ulice, s•u•by transportowe i planowanie przestrzenne. S• równie• odpowiedzialne za edukację, opiek• nad dzie•mi i starszymi oraz inne s•u•by socjalne. Rady powiatowe s• odpowiedzialne za zdrowie i opiek• medyczn•.

2. System bud•etowy

565. Od 1 stycznia 1997 Szwecja przyjmie rok kalendarzowy jako rok podatkowy. W zwi•zku z bud•etem 1997 zostaną wprowadzone pewne nowele, których celem jest zwi•kszenie dyscypliny podatkowej. Przygotowania bud•etu, pocz•wszy od bud•etu 1997 przyjm• nast•puj•c• posta•:

- W kwietniu rz•d zaprezentuje Parlamentowi (*Riksdag*) projekt ustawy w sprawie polityki gospodarczej na nadchodz•cy rok podatkowy wraz z „aktualizacjami podatkowymi” odnosz•cymi si• do bie••cego roku podatkowego.
- B•dzie to obejmowa• ukierunkowania dla polityki gospodarczej, a tak•e dla proponowanych przez Rz•d pu•ap•ów na wydatki publiczne w nast•pnych latach. Z tej samej okazji zostanie przedstawiony bud•et uzupełniaj•cy dla bie••cego roku podatkowego.
- We wrze•niu zostanie zaprezentowany projekt ustawy bud•etowej i finansowej wraz ze szczeg•owymi wnioskami dotycz•cymi dochodów i wydatków w roku podatkowym. Projekt ustawy b•dzie zawiera• rachunki aktywów i nale•no•ci rz•du centralnego. Wydatki zostaną podzielone wed•ug obszarów wydatków, o których zdecydowa• *Riksdag*. Ka•dy wniosek zostanie odniesiony do wyników osi•gni•tych w tym obszarze.
- *Riksdag* b•dzie procedowa• nad projektem ustawy bud•etowej w dwóch etapach. W etapie pierwszym, na podstawie specjalnej uchwa•y wyznaczy poziom wydatków w ka•dym z 27 obszarów wydatków. Suma musi si• mie•ci• w zasi•gu pu•apu wydatków, o którym zdecydowano wiosn•. W etapie drugim zostaną podj•te decyzje co do celów i dystrybucji ka•dej dotacji (*appropriation*).
- Po przeg•osowaniu bud•etu przez Parlament, rz•d wyda dyrektywy wszystkim agencjom. Dyrektywy te b•d• zawiera• cele i wymogi dotycz•ce wykonania, które wed•ug Rz•du

agencja powinna uzyskać w ciągu tego roku. W ten sposób zostaną również zdefiniowane finansowe ramy zapewnione agencji w postaci dotacji, itd.

- *Riksdag* i rząd w dużym stopniu oddelegowały na same agencje zadanie podejmowania decyzji w ramach przyznanych środków, sposobu ich wykorzystania oraz organizowania działań. Aby stworzyć zachęty finansowe dające pierwszeństwo różnemu zarządzaniu finansowemu przyznano agencjom prawo do pożyczania pewnych kwot z dotacji na koszty eksploatacyjne roku następnego. Ponieważ fundusze te poddane są oprocentowaniu, nagradzane jest oszczędne gospodarowanie, podczas gdy pożyczki wiążą się z kosztami odsetek. Funduszami pochodzącymi z dotacji i zbierania podatków zarządza się jednak w sposób bardziej tradycyjny, ponieważ zwykle określa to prawo. Dotacje te także muszą mieścić się w określonym pułapie wydatków i dlatego te fundusze te są także poddane sprawdzeniom pod względem wydatków.
- Agencja przedstawi rachunek wyników — zarówno finansowych jak i innych — swoich działań w formalnym rocznym raporcie przeznaczonym dla Rządu. Finansowa część raportu będzie obejmowała wszystkie fundusze przez nią otrzymane, lub przy których pośredniczyła, niezależnie o źródła finansowania. Podobnie ten raport z wykonania będzie zawierał informacje o wszystkich działaniach, za które agencja ponosi odpowiedzialność, niezależnie od źródła finansowania.
- W trakcie roku podatkowego zostanie wprowadzonych kilka aktualizacji podatkowych, obliczanych na podstawie prognoz dotyczących końcowych wyników roku budżetowego. Na ministerstwie, którego to dotyczy, będzie ciężej obowiążek znalezienia różnego finansowania wszelkich wydatków pozaplanowych, poprzez ponowne przypisanie priorytetów pomiędzy różnymi obszarami wydatków lub poprzez zmianę rozporządzeń.

566. Razem wzięwszy, w szczególności te charakteryzujące obecne zacięgnięcie ram regulacyjnych dla prac budżetowych zarówno w przypadku Parlamentu, jak i Rządu, ponieważ praca nad przygotowaniem budżetu:

- skupia się na ogólnym poziomie wydatków dla całego sektora publicznego;
- rozpoczyna się od oceny celów ogólnych, a potem po ustaleniu poziomów wydatków następuje dyskusja w sektorach;
- koncentruje się na wydatkach zamiast na deficycie budżetowym, na którym przedtem bardziej skupiała się polityka podatkowa; i
- pociąga za sobą bardziej skrupulatną kontrolę powykonawczą tendencji w wydatkach wraz z wymaganymi działaniami kompensacyjnymi, jeżeli tendencja ma charakter negatywny.

3. System kontroli

567. Szwedzki model administracyjny zawiera w sobie jednolitą strukturę kontrolną dla całej administracji publicznej. Jest ona stosowana w ten sam sposób zarówno dla funduszy krajowych, jak i funduszy związanych z Budżetem UE.

568. Agencje odpowiedzialne za działania muszą prowadzić kontrolę terminów wykonania, sprawdzanie i nadzór, aby zagwarantować, że działalność jest prowadzona zgodnie z obowiązującymi przepisami i że fundusze są wykorzystywane skutecznie i poprawnie. Stosuje się to zarówno do funduszy krajowych jak i otrzymanych z Budżetu UE lub dla przeznaczonych.

569. W większości głównych agencji istnieją specjalne funkcje do przeprowadzania kontroli wewnętrznej (wyodrębnionej organizacyjnie) badanej jako wewnętrznych sprawde w agencjach i na rachunkach finansowych. Przepisy dotyczące kontroli wewnętrznej (wyodrębnionej organizacyjnie) w centralnych agencjach rządowych zawarte są w poszczególnych zarządzeniach. Kontrole wewnętrzne (wyodrębnione organizacyjnie) przeprowadzane są zgodnie z zatwierdzonymi zasadami księgowania opartymi na standardach międzynarodowych, niezależnie zarówno od zarządu agencji, jak i personelu wykonawczego. Kontrola wewnętrzna (wyodrębniona organizacyjnie) kończy się raportem dla zarządu agencji, który następnie postanawia o podjęciu środków zaradczych podpowiedzianych przez kontrolę. Raporty z kontroli wewnętrznej (wyodrębnionej organizacyjnie) są dostępne dla kontroli zewnętrznej. Zanim zostaną podjęte decyzje w sprawie planu kontroli wewnętrznej (wyodrębnionej organizacyjnie) odbywają się konsultacje z agencją przeprowadzającą kontrolę zewnętrzną, szwedzkim Krajowym Urzędem Kontroli (RRV).

570. RRV przeprowadza zewnętrzne, niezależne kontrole i odpowiada zarówno za coroczne kontrole rachunków, jak i kontrole zarządzania i skuteczności działań podejmowanych przez rząd centralny. RRV bada wszystkie agencje publiczne, dużej liczby przedsiębiorstw pozostających w rękach państwa oraz fundacji, a także kontroluje działania prowadzone ogólnie przez rząd centralny. Gdy sprawa dotyczy firm i fundacji, RRV wyznacza dodatkowych kontrolerów spośród tych, którzy zostali wybrani przez coroczne walne zebranie akcjonariuszy (AGM) oraz jest również upoważniona w niektórych przypadkach do przeprowadzania kontroli skuteczności. Kontroler wskazany przez Urząd współpracuje z kontrolerem (kontrolerami) wskazanym (wskazanymi) przez AGM, są oni wspólnie odpowiedzialni za zogniskowanie i wykonanie badania, a także za sprawozdanie w sprawie rachunków i zarządzania. Ta procedura została ustanowiona w roku 1993 przez Riksdag w celu wzmocnienia kontroli tych firm i fundacji.

571. RRV przedstawia raporty odnośnym organizacjom i rządowi. Urząd bada w ten sam sposób, jak w przypadku funduszy krajowych, zastosowanie kontroli i księgowanie funduszy walcących dla Budżetu Wspólnoty. Ocenia również skuteczność, z jaką są wykonywane zobowiązania. Raporty RRV są publiczne. Na bieżąco przygotowywane są wnioski, w celu zwiększenia zakresu, w jakim RRV może uzyskać dostęp do informacji dotyczących lub pochodzących od końcowych adresatów funduszy pochodzących z Budżetu lub odpowiednich źródeł Wspólnoty. RRV jest również zobligowana w trybie artykułu 118 Traktatu Rzymskiego do pomagania Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu w jego badaniach na terenie Szwecji.

572. Coroczna kontrola kończy się sprawozdaniem w postaci formalnej opinii pokontrolnej. RRV wyraża w niej pogląd, zarówno na to, czy roczne sprawozdanie agencji w całości jest prawdziwe, tj. wiarogodne, porównywalne i poprawne, jak i na zarządzanie agencją. Opinia pokontrolna jest przedstawiana rządowi. Jeśli RRV zaprezentowała raport kwalifikowany, lub inaczej wykazała poważne niedobory, badana agencja musi w urzędowym komunikacie skierowanym do Rządu, podać co się stało i co zamierza zrobić, aby wyeliminować te niedobory.

573. Z kolei Rząd musi co roku przedstawić Parlamentowi sprawozdanie dotyczące środków zaradczych jakie podjęły w odpowiedzi na obserwacje poczynione przez RRV. Niedociągnięcia zidentyfikowane przez RRV niezmiennie budzą duże zainteresowanie mediów i polityków. Typową reakcją np. stałej komisji parlamentarnej zainteresowanej daną sprawą jest zorganizowanie przesłuchania, w którym biorą udział agencja, RRV i odpowiedni minister. RRV dostarcza także rządowi agencji specjalne sprawozdania pokontrolne, aby mógł on podjąć działania uzdrawiające sytuację.

574. W ramach kontroli skuteczności, RRV przeprowadza rocznie 20 głównych badań. Jest niczym nieskrępowana w wyborze obszaru badania. Nacisk położony jest na ocenę skuteczności, z jakich wprowadzane są zobowiązania rządu centralnego, lecz RRV może również przedstawić swoje opinie o samych zobowiązaniach. RRV przeprowadza zarówno kontrolę publicznych zobowiązań np. skuteczności różnych części systemu ubezpieczeń społecznych oraz kontrole dotyczące osiągnięcia celów i skuteczności poszczególnych działań. Raporty te są zwykle dostarczane agencjom, których dotyczą oraz rządowi.

575. Zarządy agencji są zobligowane do wzięcia pod uwagę raportu RRV, a RRV zwykle żąda, aby agencja uzupełniła je o podejmowane środki zaradcze. Raporty RRV często włączane są do dokumentacji publicznych dochodzeń lub służą do przygotowywania uchwał rządu. Raporty te wzbudzają również duże zainteresowanie w mediach.

576. RRV może również przeprowadzać badania na rzecz rządu, ale może odrzucić takie zlecenie, jeżeli istnieje ryzyko, że naruszy to jej niezależność. Przykładowo jedno z ostatnio zakończonych zleceń rządu odnosiło się do skali oszustwa w systemach gotówkowej pomocy na rynku pracy i ubezpieczeń społecznych.

577. Kontrolerzy Parlamentarni (*Parliament Auditors*) tworzą kontrolny organ *Riksdag*. Kontrolerami są członkowie parlamentu wybrani według kryterium politycznego. Praca badawcza jest w znacznej mierze wykonywana przez personel urzędu. Zgodnie z prawem mogą oni badać wszelkie działania państwa, w tym prac rządu, a raport składają bezpośrednio przed *Riksdag*. Fundusze otrzymane z Budżetu Wspólnoty lub dla przeznaczone są umieszczane w ich badaniach na tej samej zasadzie, jak fundusze w całości pochodzenia krajowego. Badania są prowadzone w większości w ten sam sposób, jak kontrole skuteczności przeprowadzane przez RRV.

578. Wreszcie wart odnotowania jest szwedzki system powoływania komitetów. Co roku wyznaczane są liczne komisje dochodzeniowe, z reprezentacją parlamentarną lub bez niej. Często ich zadaniem jest ocena rezultatów działań systemów regulacji prawnej w wybranej dziedzinie. W roku 1994 przyjęto ogólną dyrektywę dla wszystkich komitetów, zgodnie z którą komitet musi, jako zadanie początkowe, ocenić powody, dla których państwo powinno być w ogóle zaangażowane w działania. Ponadto komitety są zobowiązane nie tylko do obliczenia konsekwencji finansowych swoich wniosków, lecz także do przedstawienia wniosków w sprawie środków na ich finansowanie. Komitet może nie finalizować swojej pracy, dopóki nie wywiśnie się z tych zobowiązań.

4. Kontrola krajowa i sprawdzanie funduszy związanych z UE

579. W grudniu 1994 *Riksdag* przyjęła ukierunkowania, które mają być stosowane wobec administrowania w Szwecji płatnościami i dotacjami związanymi z UE, a także jak fundusze UE mają być chronione przed nieupoważnionym lub nieskutecznym wykorzystywaniem. Te ukierunkowania opierają się całkowicie na zasadach ustanowionych w artykule 209a Traktatu Rzymskiego. Można je podsumować w sposób następujący:

- Wysoki priorytet otrzymuje monitorowanie skuteczności i weryfikacja przestrzegania ram regulacyjnych UE. W Szwecji zwiększa się liczbę weryfikacji przeprowadzanych w kraju oraz kontroli.
- Planowaniu podlegają obydwa rodzaje płatności administrowanych przez państwo: do Budżetu Wspólnoty i w kierunku przeciwnym, z Budżetu Wspólnoty do Szwecji w postaci dotacji i strukturalnego wsparcia. Są one w większości ujęte w budżecie szwedzkiego rządu.

- Fundusze UE, którymi administrują centralne agencje rządowe uważa się za fundusze państwowe i są one poddawane tym samym przepisom dotyczącym odpowiedzialności, sprawozdawczości, kontroli terminów wykonania, kontroli finansowej, kontroli a także tym samym systemom sankcji. Oznacza to, że coroczne raporty odpowiedzialnych za nie agencji zawierają działania związane z UE i że zarządzanie funduszami jest poddane tym samym procedurom kontrolnym, co stosowane przez Krajowy Urząd Kontrolny (RRV) oraz Kontrolerów Parlamentarnych wobec funduszy krajowych.
- Agencje odpowiedzialne muszą spełniać wymagania unijne i im się podporządkować ponad wymogami krajowymi w takim zakresie, w jakim prawo UE nakłada szczególne w tym względzie wymagania np. dotyczące sprawozdawczości i weryfikacji. Ogólnie rzecz ujmując, przepisy krajowe muszą się zgadzać z przepisami ujętymi w ramach regulacyjnych UE.
- Za wypracowanie funduszy unijnych powinna odpowiadać możliwie najmniejsza liczba agencji. Agencje te muszą być także wyposażone w funkcje kontroli wewnętrznej (wyodrębnionej organizacyjnie) poza funkcjami weryfikacji wewnętrznej. Jakość ich weryfikacji i kontroli wewnętrznych (wyodrębnionych organizacyjnie) jest również poddawana badaniu przez RRV.
- W każdym sektorze powinna istnieć agencja koordynująca, która nieustannie monitoruje wykonanie w sektorze i nadzoruje poprawność płatności oraz sposobu w jaki są one wprowadzane na rachunki. Ta odpowiedzialność obejmuje również pracę nad działaniami, jakie mają być podjęte w przypadku wystąpienia niedociągnięć lub możliwościami zwiększenia skuteczności. Jest to szczególnie istotne w sektorach, gdzie współpracują ze sobą przynajmniej dwie agencje krajowe.
- Na każdej oddzielnej agencji w danym sektorze spoczywa obowiązek współpracy z innymi Państwami Członkowskimi UE i Komisją w celu ochrony interesów finansowych Wspólnoty. Oprócz tego powoływany jest specjalny komitet rządowy, który odpowiada za koordynację krajowych wysiłków w dziedzinie przeciwdziałania oszustwom ze strony agencji i ministerstw, których to dotyczy.

ZAŁĄCZNIK 2. NIEKTÓRE DANE UZUPEŁNIACZE

580. Na niniejszy załącznik składa się kilka dodatkowych danych dotyczących przepływów finansowych pomiędzy Szwecją i UE, konsekwencji administracyjnych szwedzkiego członkostwa i schemat organizacyjny (organigram) opisujący sposób zorganizowania Ministerstwa Finansów.

1. Transfery płatności pomiędzy Szwecją i UE

581. Poniżej przedstawione kwoty obliczono jako wkład do Budżetu Wspólnoty i wypłat z niego w trakcie roku budżetowego 1997 (w 1 000 SEK). Nie obejmują one potencjalnych dotacji z Budżetu UE na badania, TEN itd., jako że opierają się one na umownych uzgodnieniach bilateralnych.

Płatności do UE — udział szwedzki	20 525 000 (2 500 mecu)
- Należności celne	3 230 000
- Rolne opłaty wyrównawcze	570 000
- Płatności oparte na VAT	8 215 000
- Czwarte źródło (BNI=Produkt Krajowy Brutto)	8 510 000
Przychody z UE	9 225 000 (1 100 mecu)
<i>Sekcja Gwarancji EAGGF</i>	<i>6 074 000</i>
- Pomoc na hektar i wsparcie na odłogi	3 740 000
- Wsparcie na ochronę środowiska	766 000
- Interwencja	400 000
- Refundacje eksportowe	350 000
- Produkty pochodzenia zwierzęcego	818 000
<i>Fundusze Strukturalne</i>	<i>2 515 000</i>
- Sekcja Ukierunkowa EAGGF	365 000
- FIG	100 000
- ERDF	800 000
- ESF	1 125 000
<i>Kompensacja (redukcja czasowe)</i>	<i>636 000</i>

2. Środki administracyjne konieczne do obsługi wymagań UE

582. Ponieważ operacje związane z UE są administrowane jako integralna część operacji krajowych, nie jest możliwe zidentyfikowanie kosztów administracyjnych bezpośrednio związanych z członkostwem Szwecji. Nie ma też znaczenia wyciąganie daleko idących wniosków z danych odnośnie istniejących operacji krajowych, organizacji i priorytetów, a także warunków demograficznych i geograficznych, jako że są one silnie zależne od bieżącej sytuacji kraju.

583. Jednakże, aby dać obraz wpływu jaki wywarło członkostwo UE na sektor państwowy, w roku 1996 dokonano przeglądu na podstawie zapytań przesłanych do ministerstw i agencji (*Statskontoret* 1996:7). Wyniki tego przeglądu mogą posłużyć jako wskazówka przy obliczaniu kosztów administracyjnych.

584. Ankieta zawiera kilka pytań dotyczących popytu na środki:

- Połowa z 13 ministerstw szacuje, że zagadnienia związane z Unią Europejską pochłaniają od 20 do 39 procent godzin pracy. Cztery ministerstwa oceniają ten wydatek na 20 procent, podczas gdy dwa inne są intensywnie zaangażowane w prace związane z UE. Są to Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz Ministerstwo Rolnictwa, które twierdzi, że na sprawy Unii poświęcają od 75 do 90 procent czasu.
- Jeśli chodzi o liczbę zatrudnionych, to jedno ministerstwo w ogóle nie zwiększyło zatrudnienia na skutek przystąpienia do Unii, siedem ministerstw powiększyło stan personelu o jedną do czterech osób, dwa ministerstwa o 5-9 osób, a trzy o 10 osób. Dla porównania należy podać, że całkowita liczba personelu ministerialnego wynosi około 3600 osób, z których 1400 zatrudnionych jest w Ministerstwie Spraw Zagranicznych. Z doświadczenia wynika, że 15% stanu osobowego jest na wymówieniu.
- Wszystkie ministerstwa twierdzą, że potrzebowałyby większej ilości środków na sporządzenie instrukcji dla przedstawicieli Szwecji, a także na uczestnictwo w spotkaniu w Brukseli. Połowa z nich czuje także potrzebę poświęcenia większych środków na prace legislacyjne. Tak samo większość ministerstw twierdzi, że potrzebne jest im zwiększenie ich kompetencji w dziedzinie umiejętności negocjacyjnych, prac badawczych i wsparcia prawnego.
- Na ankietę odpowiedziało 78 agencji na szczeblu centralnym i regionalnym. 85% z nich twierdzi, że nie prowadzi swoich rachunków w taki sposób, aby możliwe było zidentyfikowanie kosztów związanych z działaniami unijnymi. Zamiast tego szacują, jak duża część ich kosztów eksploatacyjnych, przypada na prace związane z UE. Większość ocenia, że koszty te spadają poniżej 5% ich całkowitych kosztów administracyjnych. Tylko 8 z 78 agencji szacuje, że koszty członkostwa w UE przekraczają 20%.
- 15 agencji oddzielnie oblicza koszty administracyjne prac związanych z Unią Europejską. Osiem z nich twierdzi, że koszty przekraczają 1 milion SEK.
- 39 agencji stwierdza, że potrzebne są im dodatkowe środki na realizację nowych zadań związanych z UE. Są one głównie potrzebne na dochodzenia i uczestnictwo w spotkaniach. Większość z tych agencji sądzi również, że w niektórych dziedzinach są im potrzebne większe kompetencje, z których najważniejsze to umiejętności językowe, umiejętności negocjowania, kompetencje prawne i kompetencje w przeprowadzaniu dochodzeń.

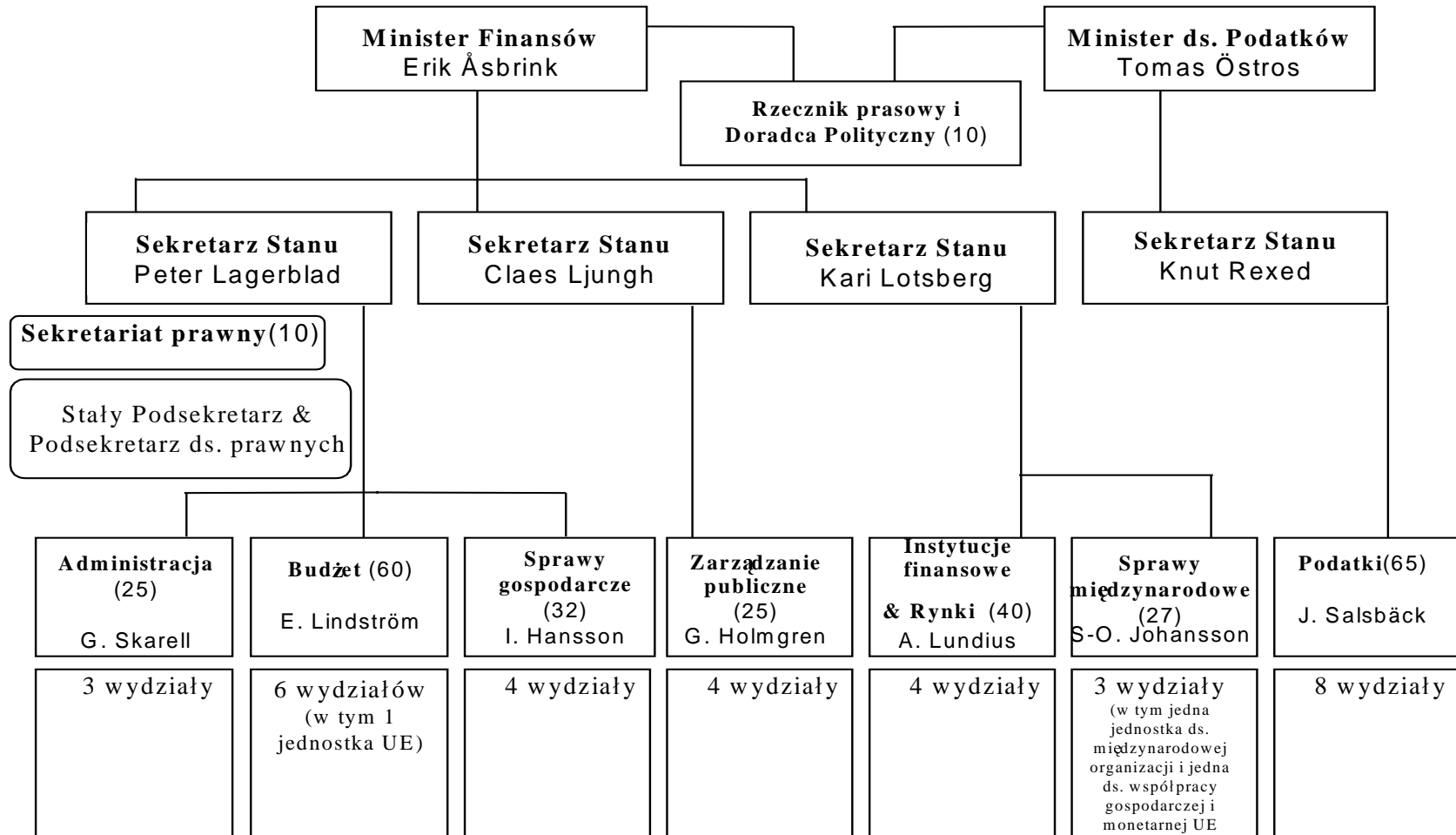
585. Ankietę były również objęte pytania dotyczące uczestnictwa ministerstw i agencji w grupach roboczych i komitetach w Brukseli (instytucji UE).

- Ministerstwa Finansów, Przemysłu i Handlu, Rolnictwa, Sprawiedliwości i członkowie uczestniczą w większości grup roboczych i komitetów w Brukseli. Ministerstwo Finansów oraz Ministerstwo Sprawiedliwości uczestniczą w około 20 grupach roboczych Rady. Ministerstwo Rolnictwa uczestniczy w ponad 100 komitetach związanych z Komisją.
- Większość agencji (57) stwierdza, że ich personel uczestniczy w komitetach eksperckich w ramach działań Komisji, po których następuje uczestnictwo w komitetach ds. zarządzania (35) i grupy robocze Komisji (26). Dziewięć agencji twierdzi, że ich personel

uczestniczy we wszystkich rodzajach spotkań. Większość z nich w ramach Ministerstwa Ochrony Środowiska, Rolnictwa, Łowiectwa oraz Przemysłu i Handlu.

- Tylko kilka agencji twierdzi, że ich personel uczestniczy w więcej niż pięciu grupach roboczych i komitetach. Ale większość agencji informuje, że uczestniczy w spotkaniach w Brukseli przynajmniej raz na miesiąc.

SZWEDZKIE MINISTERSTWO FINANSÓW



WIELKA BRYTANIA

Nicholas Illet¹⁹

1. Podsumowanie rozdziału

586. W Zjednoczonym Królestwie Ministerstwo Finansów (Skarbu — *Treasury*) odgrywa zasadniczą rolę w dziedzinie finansów publicznych, lecz odpowiedzialność za zarządzanie finansowymi wydatkami publicznymi, w tym wydatkami finansowanymi z Budżetu Wspólnot Europejskich spoczywa na ministerstwach zarządzających tymi środkami.

587. Ministerstwa te są odpowiedzialne przed Parlamentem za zgodność z prawem, celowość i efektywność nakładów (*legality, propriety and value for money*) wydatków.

588. Wymagany Traktatem udział w Budżecie WE państwa jest automatycznie, na mocy specjalnych ustaleń, tj. bez specjalnego zatwierdzenia przez Parlament.

589. Wydatki finansowane z Budżetu WE są obsługiwane w ten sam sposób jak wydatki krajowe, chociaż powołano w tym celu specjalne ciała administracyjne i kontrolne.

590. Umowy dotyczące włączenia transakcji Zjednoczonego Królestwa z Budżetem WE w budżet krajowy skonstruowano w ten sposób, aby związane z nimi przepływy były jak najbardziej przejrzyste (szczególnie udział netto Zjednoczonego Królestwa) i aby promowały skuteczny przydział środków oraz dyscyplinę budżetową w obydwu budżetach.

591. W dyskusjach ze Wspólnotą Skarb przejawia strategiczne zainteresowanie w dziedzinach dyscypliny budżetowej WE oraz zarządzania finansowego. Przejawia również strategiczne zainteresowanie w tych dziedzinach polityki, które przynoszą znaczące skutki finansowe lub gospodarcze (np. reformy polityki i Konferencja Ministrów — *Inter Governmental Conference*).

592. Szczególną uwagę należy poświęcić organizacji pracy Unii Europejskiej w ramach Ministerstwa Finansów, w dziedzinie szkoleń i rozwoju oraz relacjom z innymi Ministerstwami Finansów.

593. Program Reform w Zarządzaniu Finansami Wspólnoty (SEM 2 000) kieruje wspólnotowe umowy dotyczące zarządzaniem finansami w stronę większej delegacji na rzecz jednostek rozchodzących i ich większej odpowiedzialności oraz partnerstwa pomiędzy Komisją a Państwami Członkowskimi, które wydatkują większość Budżetu WE. W procesie kolejnego rozszerzania najpewniej wzrosną wymagania dotyczące wspólnotowego zarządzania finansami wobec obowiązujących obecnie.

19. Nicholas Illet stoi na czele Finansów Unii Europejskiej w Ministerstwie Skarbu JKM. Jest „osobistym przedstawicielem” Zjednoczonego Królestwa w Grupie ds. SEM 2 000 Komisji. Poprzednia działalność Nicholas’a Illet’a związana była z finansami administracji lokalnej, ustawodawstwem dot. finansów i stanowiskiem w Stałym Przedstawicielstwie Zjednoczonego Królestwa w Brukseli.

2. Wprowadzenie

594. W niniejszym dokumencie omówiono wzajemne zależności pomiędzy finansami publicznymi Zjednoczonego Królestwa oraz finansami pochodzącymi ze Wspólnoty Europejskiej. Ponieważ od czasu, kiedy to Zjednoczone Królestwo przystąpiło do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej upłynęło już 25 lat, w dokumencie nie przedstawiono metody dostosowywania systemu Zjednoczonego Królestwa do włączenia. Skupiono się raczej na głównych zagadnieniach, które występują obecnie oraz na sposobie radzenia sobie z nimi, głównie z punktu widzenia Skarbu (Ministerstwa Finansów).

3. System krajowy w Wielkiej Brytanii

595. Aby wyjaśnić, w jaki sposób systemy Zjednoczonego Królestwa zostały zaadaptowane do członkostwa w Unii Europejskiej konieczne jest opisanie podstawowych elementów systemów funkcjonujących w Zjednoczonym Królestwie. Ważne jest, aby zrozumieć, iż uzgodnienia w Zjednoczonym Królestwie są efektywne z powodu współdziałania ze sobą różnych elementów systemu, a nie przyglądają się jedynie wyizolowanym poszczególnym częściom systemu.

4. Zależności pomiędzy Parlamentem (dla tych celów jego Izba Gmin — *The House of Commons*) i władzą wykonawczą (Korona — *The Crown*)

596. Po stronie dochodów budżetowych wszystkie podatki są przegłosowywane w Parlamencie. Zasada ta datuje się od trzynastego wieku, a została potwierdzona Wojną Domową — *Civil War* pomiędzy Parlamentem a Królem w wieku siedemnastym i doprowadziła do wojny o niepodległość Stanów Zjednoczonych w wieku osiemnastym (opodatkowanie amerykańskich kolonistów nie mających swojej reprezentacji w Parlamencie w Westminster).

597. Po stronie wydatków budżetowych Parlament zatwierdza („głosuje”) corocznie niemal wszystkie wydatki. Może on zasadniczo odmówić zgody lub zredukować wydatki proponowane przez Rząd, lecz nie może ich zwiększyć. (W praktyce nie mógłby istnieć Rząd bez kontroli nad Izba Gmin).

598. Parlament ściśle nadzoruje administrowanie finansami publicznymi, z pomocą *National Audit Office* — Krajowej Izby Kontroli, której Przewodniczącym jest urzędnikiem Izby Gmin. Ministrowie ponoszą polityczną odpowiedzialność przed Parlamentem.

599. Stali urzędnicy wyznaczeni jako *Accounting Officers* — Księgowi odpowiadają osobiście przed *Public Accounts Committee* — Komitetem Rachunków Publicznych (PAC) Izby Gmin za zgodność z prawem, celowość i efektywność nakładów wydatków, w ich resortach. Księgowymi są zwykle najwyżsi rangą urzędnicy zatrudnieni na stałe w resortach. Jeżeli Księgowy zostanie poproszony o wykonanie czegoś, czego nie będzie mógł obronić przed Komitetem Rachunków Publicznych (*Public Accounts Committee*) jako przedstawiający właściwie efektywność nakładów, powinien przed postępowaniem szukać zalecenia Ministra. Sprawa ta jest przekazywana do Skarbu — *Treasury* i Krajowej Izby Kontroli — *National Audit Office (NAO)* i może doprowadzić do sporządzenia przez *NAO* sprawozdania dla Parlamentu, który może wywołać dyskusję polityczną. Obowiązki jakie spoczywają na Księgowych są na tyle ważne, że najwyżsi rangą urzędnicy poświęcają większość swojego czasu zarządzaniu finansowemu.

5. Zależności w ramach władzy wykonawczej

600. Praktycznie wszystkie przychody, za które odpowiada rząd centralny są gromadzone przez specjalistyczne resorty, które przygotowują sprawozdania dla Ministrów Skarbu i są zeńrodkowane na

rachunkach pod kontrol• Skarbu. Obejmuje to •rodki w•asne Wspólnoty, zbierane w Zjednoczonym Królestwie. *The Chancellor of the Exchequer* — (Minister Finansów) decyduje o polityce finansowej po zasi•gni•ciu opinii Premiera, ale zgodnie z umow• nie konsultuje si• z innymi ministrami.

601. Skarb ma osobowo•• prawn• oddzielon• od odpowiedzialno•ci innych resortów²⁰ i w jego r•kach spoczywa silna w•adza nad wydatkami centralnego rz•du rozpatrywana pod k•tem prawnym, zwyczajowym i administracyjnym. W szczególno•ci:

- Skarb musi si• zgodzi• na wszystkie wydatki (jest to wymaganie dodatkowe wobec wymagania podstawowego, dotycz•cego zatwierdzenia przez Parlament). W praktyce Skarb stosuje t• kontrol• w sposób strategiczny szeroko deleguj•c uprawnienia do zatwierdzania wydatków. Skarb b•dzie si• blisko interesowa• wszelkimi wnioskami, które wprowadzaj• zmiany lub s• lub sporne, nawet je•li chodzi o ma•e kwoty.
- Skarb mo•e ••da• wszelkich informacji, które jego zdaniem dotycz• rozchodowania •rodków i realizowanej polityki z implikacjami w dziedzinie wydatków;
- Gabinetowi (*Cabinet*) nie mo•na przedstawi• •adnego wniosku dotycz•cego wydatków pod kolektywn• dyskusj• ministerialn•, dopóki Skarb nie przeanalizuje finansowych implikacji;
- Skarb zobowi•zany jest do planowania wydatków publicznych jak równie• do planowania przychodów;
- tylko Skarb mo•e formalnie wyst•powa• do Parlamentu o zatwierdzenie do wydatkowania (przez „preliminowanie bud•etu” — „*estimates*”).

602. W praktyce implikuje to, •e Skarb wywiera w rzeczywisto•ci decyduj•cy wp•yw na wszystkie realizowane przez Rz•d polityki. Jest wyposa•ony w mo•liwo•ci do wykonywania tych funkcji a pozosta•e resortu przywyk•y do utrzymywania •cis•ego dialogu ze Skarbem.

603. Jednak•e w ramach systemu Zjednoczonego Królestwa, resorty ponosz•ce odpowiedzialno•• za wydatki s• rozliczane z u•ytku, jaki przynosz• przyznane im •rodki. Skarb nie sprawuje funkcji „finansowej kontroli” w rozumieniu DG XX w Komisji Europejskiej lub Kontrolerów Finansowych lub Inspektoratów w niektórych krajach. Równie• urz•dnicy Skarbu nie s• rozlokowani w resortach odpowiedzialnych za wydatki.

604. Ksi•gowi w resortach odpowiedzialnych za wydatki s• wspierani przez personel finansowy pod kierownictwem *Principal Finance Officer* — G•ównego Urz•dnika Odpowiedzialnego za Finanse (g•ównego wy•szego rang• urz•dnika, na którym spoczywa odpowiedzialno•• zarówno za zarz•dzanie jak i realizowan• polityk•) oraz przez kontrolerów wewn•trznych.

6. Konsekwencje cz•onkostwa w Unii Europejskiej

6.1. Implikacje finansowe

605. Cz•onkostwo Wspólnot Europejskich ma znacz•ce implikacje finansowe dla Zjednoczonego Królestwa. Nasz udzia• bez rabatu dla Zjednoczonego Królestwa wynosi oko•o 1,1% PKB i 2,5% ogólnych wydatków rz•dowych (GGE — *General Government Expenditure*). Nasz wk•ad netto wynosi

20. *The Chancellor of the Exchequer* — Minister Finansów (i w rzeczywisto•ci Premier, którego formalnym tytu•em jest *First Lord of Treasury* — Pierwszy Lord Skarbu) technicznie rzecz bior•c odpowiadaj• za Skarb. Pozostali Ministrowie wyst•puj• w randze Sekretarzy Stanu (*Secretary of State*).

około 0,5% PKB i 1,3% GGE. Stało się to przedmiotem wnikliwego zainteresowania publicznego i politycznego od czasu kiedy dołączyliśmy do Wspólnoty; w szczególności dlatego, że ponieważ dopóki rabat Zjednoczonego Królestwa nie został uzgodniony w roku 1986, udział netto był całkowicie nieproporcjonalny do względnej wielkości Zjednoczonego Królestwa. Nawet dzisiaj udział netto Zjednoczonego Królestwa jest większy niż uzasadnia to nasza względna wielkość. Jednym z powodów tych trudności jest to, że Zjednoczone Królestwo otrzymuje najniższe wydatki wspólnotowe na głowę ze wszystkich 12 dotychczasowych Państw Członkowskich (tj. z wyłączeniem tych, które dołączyły w roku 1995, dla których ustalono wartości nie jeszcze dostępne).

606. Człowiek z powodu stopnia politycznego i publicznego zainteresowania systemy Zjednoczonego Królestwa, które mają sobie poradzić z konsekwencjami jakie dla finansów publicznych niesie członkostwo w Unii Europejskiej są tak skonstruowane, aby maksymalnie zwiększyć przejrzystość i tak dalece jak jest to możliwe, aby wzmocnić dyscyplinę finansową w ramach Wspólnot Europejskich.

6.2. *Implikacje techniczne*

607. Członkostwo w Unii Europejskiej wpływa także na zbieranie przychodów, zarządzanie wydatkami („wykonanie” budżetu) i księgowość, oraz na planowanie budżetu krajowego (przychody, wydatki i pozycja skarbową (*fiscal stance*)).

608. Gdy Zjednoczone Królestwo dołączyło do WE musieliśmy wprowadzić uzgodnienia, które pasowały zarówno do opisanych powyżej systemów Zjednoczonego Królestwa i do wymagań Wspólnoty Europejskiej. Następnie musieliśmy wprowadzić dalsze zmiany, które uwzględniałyby zmiany w przepisach wspólnotowych. Oczekiwane mogą być jeszcze dalsze zmiany, szczególnie w kontekście Programu Reform w Zarządzaniu Finansami Wspólnoty (SEM 2000), które Zjednoczone Królestwo silnie wspiera.

6.3. *Strona przychodów*

609. Po pierwsze, i co najważniejsze, dołączenie do Wspólnoty oznacza przyjęcie zobowiązań nałożonego przez Traktat o udziale do Wspólnoty, zgodnie z ustawodawstwem wspólnotowym. Dlatego też Akt Wspólnot Europejskich z roku 1972 upoważnia Skarb do udzielenia udziału bezpośrednio do Komisji, bez specyficznej procedury parlamentarnej, gdzie udzielenie do zapłaty jest zgodne z prawem. Innymi słowy zasada opisana w ustępie 4 wyżej, zgodnie z którą Parlament corocznie głosuje nad wydatkami została odłożona na bok w stosunku do udziałów w Budżecie Wspólnoty.

610. Dlatego też Skarb przykłada dużą wagę do uzyskania pewności, że poprawne są udzielenia zapłaty. Okazjonalnie występuje o specjalne zatwierdzenie przez Parlament, gdy powstaje wątpliwość co do legalności określonego udzielenia. Skarb publikuje również okresowo informacje o Budżecie WE, a w szczególności o udziale i przychodach Zjednoczonego Królestwa. I wreszcie, co jest krytycznie ważne, Skarb dostarcza Parlamentowi Zjednoczonego Królestwa mnogość informacji o finansach WE w celu wspierania bardzo ważnego parlamentarnego procesu szczegółowego badania. Ministrowie Skarbu prowadzą corocznie liczne debaty parlamentarne nad Budżetem WE i związanymi z nim zagadnieniami (takimi jak sprawozdania Trybunału Obrachunkowego).

611. Po drugie, krajowe władze odpowiedzialne za podatki wzięły na siebie odpowiedzialność za efektywne zbieranie tradycyjnych zasobów własnych (należności celnych, opłat rolnych i cukrowych) na rzecz Komisji. Obejmuje to respektowanie zobowiązanych zasad wspólnotowych, które nie zawsze bez trudności pasują do procedur krajowych lub okazują się efektywne kosztowo. Może to prowadzić do sporów — zwykle o tym, czy władze krajowe były opieszałe czy też właściwie zostały zastosowane przepisy i czasem do dążeń Państwa Członkowskiego do zaspokojenia strat.

612. Operacyjna zależność pomiędzy instytucjami zbierającymi podatki w kraju i DG XX wymaga starannego zarządzania. Z naszego doświadczenia wynika, że Komisja jest skłaniana widocznie zrozumiać względy do stosowania przepisów jednolicie wśród Państw Członkowskich i aby odzwierciedlały one literę prawa. To daje mniej miejsca na swobodne uznanie, niż praktykowana przez nasze władze krajowe odpowiedzialne za zbieranie podatków, na przykład w przypadkach możliwych błędów administracyjnych lub gdzie występują nieproporcjonalne koszty administracyjne lub konsekwencje gospodarcze. Mogą także istnieć trudności, gdy duży podatek zalega z podatkami wobec Rządu krajowego i należy przeprowadzić równowagę ocen najlepszej drogi załatwienia sprawy.

613. Zagadnienia tego samego rodzaju mogą się również pojawić w związku z podatkiem VAT, nawet jeżeli zobowiązaniem Państwa Członkowskiego jest zapłacenie kwoty opartej bardziej na obliczeniach statystycznych niż na bieżących przychodach VAT.

614. Wpłacanie do Komisji środków własnych dokonywane jest centralnie przez Skarb. Minimalizuje to ryzyko błędów, który mógłby prowadzić do kar pieniężnych i gwarantuje, że Skarb dowiaduje się o spornych kwestiach. Wspiera również Skarb w przewidywaniu wysokości i harmonogramu wpłat udziałów do Wspólnoty. Stanowi to również istotny element w planowaniu budżetu krajowego (patrz ustęp 7.2) poniżej.

6.4. Strona wydatków

615. Gdy mowa o wydatkach w budżecie krajowym, to rozlega się większość przychodów z Funduszy Strukturalnych i rolnych przechodzi przez resorty Zjednoczonego Królestwa do ostatecznego beneficjenta, przykładowo rolników lub samorządu lokalnego. Resorty obsługujące te środki są odpowiedzialne za to dokładnie w ten sam sposób, jak w przypadku pieniędzy krajowych, tj. wydatek musi podlegać glosowaniu, Księgowi w resortach muszą go zaksięgować, *National Audit Office* musi przeprowadzić kontrolę, a *Public Accounts Committee* wezwie Księgowego do wyjaśnienia wszelkich niedociągnięć.

616. Oprócz tego wydatek z budżetu Wspólnoty jest poddawany przepisom wspólnotowym oraz sprawdzeniom, kontroli i ocenie przeprowadzanej przez instytucje wspólnotowe. Obejmuje to inspekcje przeprowadzane przez zarówno operacyjny Dyrektoriat Generalny (np. DG VI w przypadku rolnictwa) jak i Kontrolera Finansowego (DG XX) Komisji, jak również przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

617. Skutkiem tego wydatek Wspólnoty jest w całości bardziej złożony i kosztowny w administrowaniu niż wydatek krajowy. Akceptujemy to jako „zobowiązanie konieczne” wynikające z kluczowej zasady, że Komisja ponosi odpowiedzialność nadaną przez Traktat za wykonanie całości budżetu i, że argumenty zależności nie stosują się tam, gdzie dotyczy to ochrony interesów finansowych Wspólnoty (Edinburgh European Council Conclusions, 1992). Nawet wtedy, istnieje pole do racjonalizowania krajowych i wspólnotowych instrumentów kontroli zarządczej (zarówno kontroli wewnętrznej (jako funkcji zarządzania) jak i kontroli wewnętrznej (wyodrębnionej organizacyjnie) oraz kontroli zewnętrznej). Praca nad tym trwa szczególnie w kontekście SEM 2000.

618. Ogólnie rzecz biorąc do obsługi wydatków wspólnotowych jako konieczne dostosowano istniejące mechanizmy instytucjonalne i procedury administracyjne. W tym celu powołano jednak pewną liczbę specyficznych instytucji tam, gdzie wymagają tego przepisy wspólnotowe lub skala i złożoność operacji finansowych Wspólnoty to uzasadnia. Najbardziej znaczącymi spośród nich są agencje obsługujące finanse rolnicze (the *Intervention Board for Agricultural Produce* — IBAP). Pozostałe organa lub jednostki powołano do nadzorowania wydatków strukturalnych. Przykładowo, specjalistyczna jednostka administruje wydatkami Europejskiego Funduszu Społecznego (*European Social Fund*), co może okazać się trudne w efektywnym zarządzaniu w Zjednoczonym Królestwie, jak i w pozostałych Państwach Członkowskich.

7. Wyczenie finansów wspólnotowych do budżetu krajowego

7.1. Zasady ogólne

619. Jak już zauważono, system Zjednoczonego Królestwa jest tak skonstruowany, aby w maksymalnym stopniu uzyskać przejrzystość i dyscyplinę budżetową we Wspólnocie. Jest również tak skonstruowany, aby jak najbardziej promować spójność pomiędzy wydatkiem publicznym finansowanym przez podatnika ze Zjednoczonego Królestwa poprzez Budżet WE i wydatkiem publicznym finansowanym przez podatnika ze Zjednoczonym Królestwie poprzez budżet krajowy.

7.2. Prezentacja budżetu krajowego

620. Transakcje angażujące budżet WE nie pojawiają się w ogóle po stronie przychodów budżetu krajowego. Są one całkowicie księgowane po stronie wydatków. A szczególnie za:

- przychody z Budżetu WE tworzą część planów dotyczących wydatków publicznych w kluczowych resortach (głównie Rolnictwa i różnych resortów odpowiedzialnych za Fundusze Strukturalne);
- ta część zewnętrznych wydatków Wspólnoty teoretycznie wynikająca z udziału Zjednoczonego Królestwa (obecnie około 14%, równoważna udziałowi finansowemu Zjednoczonego Królestwa w Budżecie WE) tworzy część planów wydatkowania Ministerstwa Rozwoju *Międzynarodowego (Department for International Development)* (uprzednio *Overseas Development Administration*);
- wyrównanie, które według definicji tworzy podatności netto sektora publicznego dokonywane przez Zjednoczone Królestwo do Budżetu WE, jest wykazywane w planie wydatków publicznych jako program wydatków Skarbu.

621. Skarb także publikuje pełne szczegóły udziału Zjednoczonego Królestwa brutto i jego rabatu. Jednakże, o ile te wielkości statystyczne są istotne, nie są one używane jako zagregowane wartości planistyczne wydatków publicznych.

622. Doświadczenie pokazuje, że bardzo trudno jest przewidzieć dokładną wartość udziału netto Zjednoczonego Królestwa w każdym roku. To sprawia, że program Skarbu dla krajowych konsekwencji członkostwa w UE stanowi szczególnie zmienną część w arytmetyce krajowych wydatków publicznych. Ta zmienność może być na tyle wystarczająca, aby nawiasem mówić wywierała wpływ na możliwości strategii budżetowej. Innymi słowami może ona wyznaczać, czy znajdzie się wystarczające pole do manewrowania w budżecie krajowym w celu wprowadzenia zmian podatków, dostosowania wydatków na innych obszarach lub dostosowania wymagań w dziedzinie udzielania pożyczek. Oczywiście dzieje się tak z powodów oczywiście specyficznych dla Zjednoczonego Królestwa, takich jak inny rok finansowy (od kwietnia do kwietnia). Ale w części dzieje się tak z powodu trudności w prognozowaniu harmonogramu przychodów i oczywiście tempa wydatków w Budżecie wspólnotowym. Te ostatnie problemy są wspólne z innymi Państwami Członkowskimi.

7.3. Obchodzenie się w przychodami budżetowymi Wspólnot Europejskich w budżetach poszczególnych resortów

623. Jak już wyjaśniono w części 5 za planowanie w ramach ustalonych kwot i zarządzanie wydatkami z Budżetu Wspólnoty odpowiedzialność ponoszą odpowiednie resorty rozchodujące te wydatki.

624. Zjednoczone Królestwo posługuje się uszczegółowionymi uzgodnieniami gwarantującymi, że stosowny krajowy poziom wydatków jest tak dostosowany, aby odzwierciedlał zmiany w poziomie wydatków we Wspólnocie (na ogół oznacza to, że wzrost w wydatkach wspólnotowych może być albo wyrównany stosownym obniżeniem wydatków krajowych lub może zostać podjęta decyzja, aby w szczególnym przypadku nie wyrównywało). Są to:

- jak już zauważono, przypisanie udziału Zjednoczonego Królestwa w zewnętrznych wydatkach wspólnotowych do budżetu odpowiedniego ministerstwa Zjednoczonego Królestwa;
- dostosowanie odpowiedniego programu wydatków publicznych Zjednoczonego Królestwa tak, aby odzwierciedlał zmiany w poziomie wydatków wspólnotowych na polityki wewnętrzne, głównie na badania i rozwój, ale też na pokrycie szerokiego zakresu innych polityk np. w dziedzinie kultury, zdrowia i kształcenia.

625. Z perspektywy Rządu Zjednoczonego Królestwa jako całości, systemy te umożliwiają administracji Zjednoczonego Królestwa podejmowanie obiektywnych decyzji, czy należy zareagować na dostosowanie na szczeblu budżetu wspólnotowego przez dostosowanie wyrównujące w odpowiedniej części budżetu krajowego jako całości, wywierając przez to wpływ na polityki krajowe, które w żaden sposób nie są związane z politykami wspólnotowymi. Jak dotąd, gdy rozpatruje się poszczególne resorty Zjednoczonego Królestwa, zachęca się do rozważenia, czy proponowane zmiany w wydatkach wspólnotowych — w dziedzinach, za które ponoszą odpowiedzialność i wobec których prowadzą negocjacje w Brukseli — oferują równoważną efektywność nakładów przy wydatkowaniu tych samych kwot przez budżety krajowe. W ten sposób przypomina się zarówno omawianym resortom jak i tym, z którymi trwają we Wspólnocie negocjacje, że Budżet wspólnotowy nie jest bezpłatnym dobrem. Stanowi to ważną informację dla dyscypliny budżetowej.

626. Uzgodnienie tych nie stosuje się do przychodów pochodzących z Funduszy Strukturalnych Zjednoczonego Królestwa, do których stosuje się dodatkowe wymagania. Ale od resortów wymaga się wyłączenia tych przychodów do ich planów wydatków publicznych.

627. Skarb chętnie przedstawi dalsze szczegóły dotyczące tych systemów na prośbę zainteresowanych stron.

8. Obszary strategicznego zainteresowania dla ministrów finansów Unii Europejskiej

8.1. Centralne funkcje finansowe

628. Z przedstawionych wyżej punktów będzie widać, że na Skarbie spoczywa rola operacyjna w paceniu udziałów i w prognozowaniu i śledzeniu, dla celów budżetów krajowych, udziałów brutto, przychodów i w ten sposób udziału netto. Oczywiście jest, że Skarb wykazuje również strategiczne zainteresowanie w tych sprawach.

629. Gdzie indziej działania Skarbu w finansach wspólnotowych mają w znacznej mierze charakter strategiczny. Zgodnie z zamierzeniem mają zagwarantować efektywność systemów i że kierunek całościowej polityki jest spójny z celami gospodarczymi i finansowymi. W rzeczywistości doświadczenie wykazało, że istnieje wiele dziedzin, w których Skarb — tak jak inne ministerstwa finansów — wymaga realizacji takiego strategicznego wpływu. Niektóre z tych dziedzin omówiono poniżej.

8.2. Zarządzanie finansami a defraudacje i nieprawidłowości

630. Jednym z obszarów, na których Skarb, jak inne ministerstwa finansów WE, uznaje za konieczne bliższe zainteresowanie się wzmocnieniem wspólnotowego zarządzania finansowego i mechanizmów zapobiegających nieprawidłowościami. Ostatnie prace w tej dziedzinie zostały ześrodkowane w Grupie Osobistych Przedstawicieli Ministrów Finansów w Komisji (*Commission's Group of Personal Representatives of Finance Ministers*) w sprawie SEM 2 000 („PRG”). Jednym z celów PRG było zachęcanie administracji krajowych do właściwego zastanowienia się nad poprawą zarządzania finansowego funduszami wspólnotowymi.

631. Odzwierciedla to ogromne zainteresowanie, z jakim ministerstwa finansów traktują skuteczność systemów wspólnotowych, nawet jeżeli nie mają one wiele wspólnego z ich szczegółowym administrowaniem. Odzwierciedla to również fakt, iż centralne funkcje finansowe instytucji wspólnotowych są nadal stosunkowo słabe w porównaniu z wieloma Państwami Członkowskimi. Znaczący wysiłek wkłada się również w osiąganie koniecznej poprawy, ale tu prace nie są jeszcze zakończone. Co więcej, znaczące zmiany znajdą najpewniej w ciągu następujących kilku lat.

632. Ministerstwa Finansów są ściśle zaangażowane w opracowywanie polityk wspólnotowych w sprawach odnośnych, takich jak zależność pomiędzy Kontrolerem Finansowym Komisji i równoważnymi organami w Państwach Członkowskich (służbami kontroli wewnętrzną (wyodrębnioną organizacyjnie), które doradzają Księżu w Zjednoczonym Królestwie). Znane są także zagadnienia dotyczące polityki kontroli zewnętrznej, przykładowo wzmocnienia uprawnień Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ECA) i współpracy pomiędzy ECA oraz krajowymi instytucjami kontrolnymi (*national audit institutions — NAI*); dotyczące również opracowywania kryteriów efektywności nakładów i oceny polityk wspólnotowych.

8.3. Dyscyplina budżetowa

633. Jedną z dziedzin, w których Skarb Zjednoczonego Królestwa wykazuje duże strategiczne zainteresowanie jest poprawa mechanizmów dyscypliny budżetowej w ramach Wspólnoty. Składa się na nie zbiór umów prawnych gwarantujących, że plany wydatkowania są ustalane i utrzymywane na dających się zaakceptować szczeblach i, że decyzje w sprawie realizowanej polityki w poszczególnych sektorach są spójne z całościowymi pułapami (*ceilings*) wydatków. Z jednej strony poprawa dyscypliny budżetowej wymaga wzmocnienia roli tych służb Komisji, na których spoczywa odpowiedzialność przypominająca odpowiedzialność ministerstw finansów (w szczególności DG XIX). Z drugiej strony, dyscyplina budżetowa wymaga zbiorowej uwagi ze strony ministrów finansów poprzez ECOFIN i Radę Budżetu i poprzez interwencje ministerstw finansów w koordynacji krajowych stanowisk w stolicach.

634. Ministerstwa finansów są również zainteresowane finansowymi konsekwencjami określonych polityk realizowanych przez Wspólnotę, albo z powodu ogólnych kosztów (szczególnie w rolnictwie), albo z powodu trudności, jakie pojawiają się przy przystosowywaniu szerokiego zakresu decyzji dotyczących realizowanych polityk podejmowanych przez różne Rady w istniejących preliminarzach finansowych (szczególnie w wydatkach wewnętrznych) lub z tego powodu, że określone wnioski mogłyby naruszyć prawo wspólnotowe, lub że inaczej miałyby cechy niepożądane (takie jak naruszenie Budżetu Wspólnoty na ryzyko niezrównoważenia). Dąży to do odzwierciedlenia zainteresowania ministerstw finansów opracowywaniem polityk krajowych, w szczególności tam, gdzie mają one znaczące implikacje finansowe, czy to dla wartości wydatków czy to dla przyszłych potencjalnych zobowiązań lub też dla zasad budżetowych.

8.4. *Poszerzenie polityk realizowanych w UE o konsekwencje gospodarcze i finansowe*

635. Istnieje również trzeci zakres zagadnień UE, którym ministerstwa finansów są blisko zainteresowane. Przykładowo wiele z tych zagadnień poddanych pod dyskusję na Konferencji Międzynarodowej (*Inter-Governmental Conference — IGC*) ma zasadnicze implikacje finansowe. Tak jak ministerstwa finansów byłyby ściśle zaangażowane w krajowej machinie dyskusji rządowych, które mają ważne implikacje gospodarcze i finansowe, tak samo szukają odpowiedniego wkładu do właściwych dla sprawy dyskusji IGC. Ministerstwa finansów będą oczywiście odgrywać również istotną rolę w negocjacjach dotyczących rozszerzenia i w decyzjach przygotowawczych w sprawie reform obecnie realizowanych polityk unijnych.

9. *Uzgodnienia administracyjne i proceduralne*

9.1. *Współpraca pomiędzy ministerstwami finansów*

636. Procedury wspólnotowe zapewniają pewne możliwości ministerstwom finansów wspólnej pracy w dziedzinach omówionych wyżej. Ich celem jest zagwarantowanie, że w procesie podejmowania decyzji wspólnotowych właściwe wagę przyłożono do spraw finansowych, wyrównując względne sabcoci funkcji centralnego finansowania we Wspólnocie i kompensując fakt, iż większość gospodarczych działań Wspólnoty jest prowadzona przez ministerstwa spraw zagranicznych, których główne doświadczenie leży bardziej w dziedzinie spraw zagranicznych niż zarządzania. W szczególności ECOFIN poszerza swoją władzę na większy zakres działań gospodarczych, co wykazały dyskusje na nieformalnym ECOFIN w Nordwijkku w kwietniu 1997 roku.

637. Ministerstwa finansów mają oczywiście możliwości nieformalnego współdziałania z ich odpowiednikami w innych Państwach Członkowskich.

9.2. *Organizacja spraw związanych z budżetem wspólnotowym w ramach ministerstw finansów*

638. Większość Państw Członkowskich ma w swoich ministerstwach finansów specjalne wydziały odpowiedzialne za zagadnienia związane z Budżetem WE. W Zjednoczonym Królestwie wydział ten był zawsze usytuowany w europejskiej części Zarządu Finansów Międzynarodowych — *International Finance Directorate*, chociaż merytoryczna odpowiedzialność za wydatki rolnicze i Funduszy Strukturalnych jest obecnie umiejscowiona w tym dziale ministerstwa, który zajmuje się dziedziną wydatków publicznych, ze skróconymi powiżaniami sprawozdawczymi z obszarem europejskim. Wydział Finansów Europejskich (*European Finance Division*) Skarbu ma skrócone powiżczenia sprawozdawcze do koordynatorów budżetu krajowego i poziome powiżczenia z Księgowym Skarbu, który ponosi odpowiedzialność za fizyczne płatności udziałów. Zgodnie z naszą wiedzą podobne uzgodnienia istnieją w Niemczech i Holandii.

639. Zgodnie z innym modelem umieszcza się Wydział Funduszy Unijnych (*EU Finance Division*) w dyrekcji ds. budżetu w Ministerstwie Finansów, z powiżzeniami koordynacyjnymi z Europą lub międzynarodowymi, która powinna normalnie odpowiadać za koordynację działań gospodarczych ECOFIN. Rozumiemy, że tak to z grubsza wygląda we Francji, Belgii, Szwecji i Austrii.

640. W niektórych innych Państwach Członkowskich, w szczególności tych, które były, lub są znaczącymi odbiorcami netto z Budżetu Wspólnot, umiejscowienie ministerstwa finansów może mieć większe znaczenie w centralnym zarządzaniu przychodami z Budżetu WE. Jak rozumiemy, sytuacja taka jest właściwa dla Irlandii, Hiszpanii i Włoch.

9.3. *Zaleności Ministerstwa Finansów z innymi ministerstwami*

641. Jak zwykle, szczegółowa organizacja systemów administracyjnych będzie odzwierciedlać uwarunkowania narodowe, różnicując systemy krajowe, aspekty polityki i kultury administracji. Nie ma modelu idealnego. Oczywiście jest jednak to, aby był skutecznym w tej dziedzinie konieczne jest, aby ministerstwa finansów zwróciły uwagę na kilka z zasadniczych zagadnień:

- Ministerstwa finansów muszą mieć wystarczająco dużą władzę (prawną, polityczną i budżetową instytucjonalną), aby posiadali realne znaczenie dla innych ministerstw, z którymi prowadzą działalność, w szczególności ministerstwa rolnictwa, spraw zagranicznych i kancelarii premiera;
- muszą być tak upoważnieni, aby mogli bezpośrednio współdziałać z innymi ministerstwami finansów;
- urzędnicy, stanowiący personel stanowisk finansowych WE muszą mieć uzdolnienia, umiejętności i odpowiednie wykształcenie do prowadzenia działalności Wspólnoty, w równym stopniu jak umiejętności odnośnego tradycyjnego ministerstwa finansów. Istnieją oczywiście inne dziedziny działalności ministerstwa finansów, gdzie wymagane są umiejętności specyficzne dla WE — przykładowo w dziedzinie monetaryzmu i w dziedzinie instytucji finansowych. Ponadto, ministrowie finansów muszą zbudować kadry urzędników — ekspertów WE. Skarb Zjednoczonego Królestwa nadal pracuje nad tym zadaniem, po 25 latach członkostwa w Unii Europejskiej;
- ogólnie rzecz biorąc, lepiej jest korzystać z personelu, który prezentuje umiejętności WE we wspólnotowych działaniach gospodarczych, nawet jeśli ten personel raczej nie zostałby wybrany dla określonego zadania. Nominowanie personelu tylko dlatego, że zajmuje właściwe stanowisko do funkcji WE w ministerstwie może prowadzić do powstania trudności, chyba że dana osoba odznacza się umiejętnościami i cechami właściwymi dla WE.

9.4. *Stale Przedstawicielstwo w Brukseli*

642. Działania finansowych działalności Wspólnoty, w szczególności jej budżet, prowadzona jest oczywiście poprzez Stale Przedstawicielstwa (*Permanent Representations*) w Brukseli, a Stale Przedstawicielstwa odgrywają kluczową rolę w opracowywaniu polityki. Skarb lub inne agendy finansowe (przykładowo, *Customs and Excise* lub *Bank of England*) udzielili poparcia większości z sześciu urzędników zatrudnionych w Stałym Przedstawicielstwie Zjednoczonego Królestwa, którzy są zaangażowani w finansowe działania Unii Europejskiej. Sądymy, że tak dzieje się również w przypadku innych Państw Członkowskich.

643. Doświadczenie wskazuje, że bardzo bliska współpraca oraz szczerą i skuteczną komunikacją pomiędzy stolicą kraju a Stałym Przedstawicielstwem ma pomimo to znaczenie zasadnicze dla skutecznego prowadzenia działalności gospodarczych. Doświadczenie wykazuje również, że obecność w Stałych Przedstawicielstwach oddelegowanych ekspertów (i ludzi od myślenia strategicznego) zajmujących się finansowymi działaniami WE nie jest substytutem dla posiadania takich ekspertów (i ludzi od myślenia strategicznego) w ministerstwach finansów w stolicach i oczywiście *vice versa*.

10. **Pogląd na zarządzanie finansami wspólnotowymi w ciągu następnych kilku lat**

644. W pozostałej części niniejszego dokumentu skupiono się na szczególnym zagadnieniu, jakim są systemy zarządzania finansami. Najważniejsze jest to, że kraje ubiegające się o członkostwo Unii po

dooczeniu do niej b•d• musia•y si• przestawi• na spe•nienie warunków bardziej wymagaj•cych ni• warunki obecne.

645. Wspólnota przedsi•wzi•a szeroko zakrojony program reform w dziedzinie zarz•dzania finansami. Program reform wywodzi si• z szerokich zmian w artyku•ach Traktatu dotycz•cych zarz•dzania finansami uzgodnionych w Maastricht. Program ten obejmuje wi•kszo• z zagadnie• obj•tych niniejszym dokumentem.

646. G•ówn• podstaw• reform jest uznanie faktu, •e wspólnotowe mo•liwo•ci bud•etowe i zarz•dzania finansami nie rozwin•y si• tak, by pasowa•y do wzrostu Bud•etu Wspólnoty, i •e w g•ównych aspektach procedury Komisji sta•y si• przestarza•e. Z politycznego punktu widzenia fakt ten przek•ada si• na powa•ne publiczne zaniepokojenie w Pa•stwach Cz•onkowskich, dotycz•ce s•abego, a czasem b•d•nego wykorzystywania funduszy unijnych. W wi•cej ni• jednym Pa•stwie Cz•onkowskim irytacja polityczna i publiczna w kwestii nieprawid•owo•ci i oszustw powstrzyma•a ratyfikacj• wzrostu pu•apu •rodków w•asnych zasadniczo uzgodnion• w roku 1992.

647. Ogólnie panuje równie• wra•enie, •e potrzebna jest wi•ksza koordynacja pomi•dzy instytucjami wspólnotowymi i Pa•stwami Cz•onkowskimi. W szczególno•ci bez lepszej koordynacji pomi•dzy Komisj•, która jest odpowiedzialna za wykonanie Bud•etu, i Pa•stwami Cz•onkowskimi, które wydaj• ponad 80% Bud•etu, oka•e si• niemo•liwe uzyskanie poprawy w skali, której oczekuje opinia publiczna.

11. SEM 2 000

648. Trafne i Skuteczne Zarz•dzanie (*Sound and Efficient Management — SEM*) 2 000 jest programem Komisji dla reform w zarz•dzaniu finansowym.

649. *Etap 1* i *Etap 2* dotycz• wewn•trznych uzgodnie• Komisji. Nacisk po•o•ono na wzrost odpowiedzialno•ci jednostek operacyjnych. Obejmuje to odchodzenie od tradycyjnej kontroli finansowej wst•pnej (*ex ante visa financial control*) i •cis•ego podzia•u pomi•dzy *ordonateur*, *comptable* i *controlleur* w stron• systemu, który poszerza zakres odpowiedzialno•ci menad•erów polityki, a ponad wszystko wi•ksz• odpowiedzialno•• za wykorzystanie przez nich •rodków.

650. Pierwszym krokiem by•o ustalenie w•a•ciwych jednostek finansowych w ramach Dyrekcji Generalnych zajmuj•cych si• wydatkami i podnoszenie jako•ci, ilo•ci i statusu zatrudnionego w nich personelu. W d•u•szym okresie czasu Dyrekcje Generalne stan• si• bardziej odpowiedzialne za wykorzystywanie •rodków z po•danym efektem uwalniania personelu DG XX (kontroli finansowej) od rutynowych obowi•zków kontrolowania do bardziej efektywnie okre•lonego •ród•a wiedzy o najlepszych do•wiadczeniach, efektywno•ci nak•adów, konsultingu i kontroli wewn•trznej (wyodr•bnionej organizacyjnie).

651. Równolegle, nowe systemy bud•etowe nadaj• DG XX rol• bardziej przypominaj•c• ministerstwo bud•etowe w przygotowywaniu Wst•pnego Projektu Bud•etu Komisji (*Commission's Preliminary Draft Budget*):.

652. *Etap 3* programu SEM 2 000 obejmuje zale•no•• pomi•dzy Komisj• i Pa•stwami Cz•onkowskimi jako partnerami w dzia•aniu Bud•etu wspólnotowego. Obejmuje to:

- dok•adniejsz• definicj• odpowiedzialno•ci wydatków finansowanych z Funduszy Strukturalnych;
- ustalanie ustrukturyzowanej zale•no•ci roboczej pomi•dzy Kontrol• Finansow• Komisji i równowa•nymi w•adzami w Pa•stwach Cz•onkowskich (kontrol• finansow• (wyodr•bnion• organizacyjnie) i kontrol• finansow• (jako funkcj• zarz•dzania) zgodnie z systemem) tak,

aby uniknąć nakładania się i zwiększyć skuteczność wykorzystywania tych środków kontrolnych. Jest to ustalone w Protokołach — „*Protocols*” pomiędzy Finansowym Kontrolerem Komisji i jej odpowiednikami, z których wiele zostało już podpisanych;

- bardziej konstruktywne partnerstwo pomiędzy ECA (Europejskim Trybunałem Obrachunkowym), Komisją i Państwami Członkowskimi (znowu pełniącymi swoją rolę menadżerów funduszy budżetowych Wspólnoty), obejmujące wykorzystywanie przez Państwa Członkowskie komentarzy ECA, jak również przez Komisję i oczekiwanie, że Państwa Członkowskie odpowiedzą na krytykę, z jaką spotkają się ze strony Komisji za zarządzanie finansowe funduszami WE;
- współpraca w prognozowaniu przepływów gotówki w celu zredukowania przedwczesnych płać wobec Państw Członkowskich w sprawie finansowania Budżetu WE;
- rozszerzenie zasady, że Państwo Członkowskie, które może zarządza funduszami wspólnotowymi powinno przenosić karę finansową z obszaru rolnictwa, gdzie już się ją stosuje, na inne obszary Budżetu. Wymagałoby to dostosowania różnych systemów do „niezgodności” stosowanej w rolnictwie.

653. Myśląc byłoby przewidywanie, jak dalece te zmiany będą przesuwają docelowe stanowiska w czasie następnego rozszerzenia. Ale warto zasugerowania wydaje się, że:

- operacje w Budżecie wspólnotowym pomiędzy Komisją i Państwami Członkowskimi będą się odbywały w ramach większej zależności związanej ze współpracą;
- większa będzie odpowiedzialność jednostek operacyjnych Komisji oraz ciąża w ramach Państw Członkowskich, które wydatkują pieniądze wspólnotowe;
- nacisk zostanie położony na zdolność systemów Państw Członkowskich bardziej na spełnianie wspólnego poziomu wydajności niż na ich standaryzację. Innymi słowy współpraca będzie się rozwijać na podstawie istniejących systemów pod warunkiem, że zostaną one w razie potrzeby rozbudowane;
- szersze zastosowanie znajdą kary finansowe za błędne zarządzanie jako odpowiednik nadawania większego zakresu odpowiedzialności i egzekwowania odpowiedzialności od ludzi realizujących politykę;

654. Wreszcie, Parlament Europejski z pewnością odegra pełniejszą rolę w księgowym sprawdzaniu tych, którzy są odpowiedzialni za fundusze Komisji, na podstawie doświadczeń Komitetu Kontroli Budżetu (*Budgetary Control Committee*) i uwieczonych powodzeniem prac Czasowego Komitetu ds. Dochodów Oszustw Tranzytowych *Temporary Committee of Enquiry into Transit Fraud*.

ZAŁĄCZNIK 1. NOTA TECHNICZNA W SPRAWIE ZALEŃNOŚCI POMIĘDZY BUDŻETEM WSPÓLNOTY EUROPEJSKIEJ A KRAJOWYMI FINANSAMI PUBLICZNYMI W WIELKIEJ BRYTANII

1. Wprowadzenie

655. W niniejszej notce opisano główne cechy zależności pomiędzy Budżetem wspólnotowym a budżetem krajowym. Ma ona zgodnie z zamierzeniem raczej pomóc tym, którzy muszą uzyskać informacje o wpływie finansów wspólnotowych na krajowe finanse publiczne, niż służyć jako przewodnik po finansach wspólnotowych.

2. Liczby o znaczeniu podstawowym

656. Wydatki Budżetu wspólnotowego opiewają obecnie na około 70 miliardów funtów, w przybliżeniu jest to równe całkowitym wydatkom rocznym władz lokalnych w Zjednoczonym Królestwie (w czerwcu 1997 roku przelicznik wynosi 1,40 ECU/£). Udział brutto Zjednoczonego Królestwa wynosi zwykle około 14% tej kwoty. Całkowite roczne przychody sektora publicznego zmieniają się wraz z upływem lat, ale porównując jeden rok z innym, stanowi około 8 procent Budżetu wspólnotowego (4,5 miliarda £). W uznaniu luki pomiędzy swoim udziałem brutto i swoimi przychodami Zjednoczone Królestwo otrzymuje bonifikatę, która mówi ogólnie, redukuje jego udział netto o dwie trzecie jednego roku w zaległościach. W roku 1996 bonifikata wyniosła około 2 miliardy funtów, a udział netto około 2,5 miliarda funtów; wartości te znacznie zmieniają się w kolejnych latach.

3. Strona dochodów budżetu

657. Finanse WE w ogóle nie pojawiają się po stronie dochodów budżetowych Zjednoczonego Królestwa. Wpływy z tytułu niektórych podatków przekazywane są Wspólnocie w całości (tradycyjne podatki własne tj. należności celne i opłaty rolne oraz za cukier) lub w części (VAT). Pojawia się to w krajowych rozliczeniach tak jak każdy inny dochód i jest wykazywany jako taki w Sprawozdaniu finansowym (*Financial Statement*) i Sprawozdaniu z wykonania budżetu (*Budget Report*).

4. Strona wydatków budżetu

4.1. Zasady ogólne

658. W Zjednoczonym Królestwie całkowity skutek finansów wspólnotowych widać po stronie wydatków w budżecie krajowym, po to, aby informacja o największym możliwym znaczeniu była dostępna dla Parlamentu i podatnika. Szczegółowe uzgodnienia są tak pomyślane, aby w możliwie największym stopniu można było zagwarantować optymalną dystrybucję wydatków publicznych w Zjednoczonym Królestwie z obydwu budżetów, chociaż oczywiście Zjednoczone Królestwo w znacznie mniejszym zakresie kontroluje wielkość i dystrybucję budżetowych wydatków Wspólnoty. Systemy te wzmacniają również dyscyplinę budżetową zarówno budżetu krajowego, jak i wspólnotowego. Ich celem jest odwiecenie od wrażenia, że Budżet wspólnotowy jest bezpłatnym dobrem, przeznaczonym do kompensowania w możliwie najszerszym zakresie słałości funkcjonowania finansów centralnych w instytucjach wspólnotowych. Niektóre Państwa Członkowskie realizują podobne cele; we Francji udział brutto jest wykazywany jako „opłata” po stronie dochodów budżetu krajowego.

4.2. Planowanie wydatków publicznych

659. Poniżej przedstawiono główne idee:

- Wydatek w sektorze publicznym Zjednoczonego Królestwa finansowany z przychodów wspólnotowych jest traktowany jako wydatek przez stosowny resort Zjednoczonego Królestwa (głównie rolnictwa i Funduszy Strukturalnych). Resortom potrzebne jest uzasadnienie wydatku, tj. upoważnienie do wydatkowania środków finansowanych z tych przychodów, takie samo jak uzasadnienie wszelkich innych wydatków publicznych..
- Udział Zjednoczonego Królestwa (w wysokości około 14%) w kosztach zewnętrznej pomocy wspólnotowej tworzy część budżetu resortu rozwoju międzynarodowego — *Department for International Development (DFID)* i jest planowany jako taki.
- Udział netto Zjednoczonego Królestwa, opisywany technicznie jako „płatności netto” jest traktowany jako oddzielny program, za który Skarb jest odpowiedzialny.

660. Innymi słowy plany wydatków publicznych traktują przychody Zjednoczonego Królestwa jako wydatek dokonywany przez odpowiedni resort a udział netto jako obciążenie Ministerstwa Skarbu, który ma być odcięty od kwoty całkowitej dostępnej dla wydatków krajowych. Przychody plus udział netto są równe udziałowi brutto pomniejszonemu o bonifikatę, który jest (biorąc rok do roku) kwotą gotówki, jak obecnie Zjednoczone Królestwo przekazuje do WE.

661. W uzupełnieniu do przychodów sektora publicznego prywatny sektor Zjednoczonego Królestwa otrzymuje płatności bezpośrednio z WE, które pochodzą z udziału netto Zjednoczonego Królestwa we Wspólnocie Europejskiej. Są one rzędu 500 milionów funtów rocznie (większość przeznaczona jest na badania) i zawarte są w obliczeniach bonifikaty.

662. Innym методом w podejściu do tego zagadnienia jest podział udziału Zjednoczonego Królestwa w przekazie środków, tj. raczej środkami ekonomicznymi niż prawnymi.

	obecnie przybliżone kwoty trendowe w miliardach £
Udział brutto	9.1
<i>minus bonifikata</i> ²¹	(2.4)
Udział brutto po bonifikacie (wypłacona gotówka)	6.7
<i>minus</i> ²² przychody sektora publicznego Zjednoczonego Królestwa	(4.3)
Udział netto Zjednoczonego Królestwa	2.4
<i>minus</i> „udział” Zjednoczonego Królestwa w Budżecie pomocowym WE (przypisanym do DFID) tj. transfer płatności do krajów trzecich	(0.6)
„Płatności netto” Zjednoczonego Królestwa (planowany agregat wydatków publicznych)	1.8
<i>minus</i> transfery do sektora prywatnego Zjednoczonego Królestwa poprzez Budżet Wspólnot Europejskich	(0.4)
Transfer ze Zjednoczonego Królestwa do pozostałej części WE	1.3

663. Historycznie rzecz biorąc, wydatki wspólnotowe rosły znacznie szybciej niż wydatki krajowe. W konsekwencji dla danego celu krajowego wydatku publicznego wzrost w udziale netto Zjednoczonego

21. Na podstawie poprzedniego roku

22. Takie pomniejszone przez kilka dalszych mniejszych regulacji

Królestwa przestawi priorytety wydatków krajowych, ponieważ w Zjednoczonym Królestwie jest już mniej dostępnych pieniędzy do wydania. Lecz wzrost w udziale brutto ma także wpływ na krajowe priorytety, nawet jeśli przychody Zjednoczonego Królestwa wzrosną na tyle, aby utrzymać stabilny udział netto, skoro przychody z Budżetu WE finansują wydatki, które niekoniecznie muszą być zbierane z priorytetami Zjednoczonego Królestwa.

664. System wydatków publicznych Zjednoczonego Królestwa ma szereg cech zaprojektowanych do wyrównywania tych wpływów. Podstawową cechą jest ta, że wzrosty w wydatkach wspólnotowych powinny być wyrównywane w jak największym stopniu raczej poprzez redukcję w równoważnym wydatku Zjednoczonego Królestwa, niż poprzez redukcje w wydatkach Zjednoczonego Królestwa jako całości. Zasada ta została opisana przez poprzedniego francuskiego ministra ds. budżetu jako *principe de constance* (zasada stałości) i jest stosowana także przez inne Państwa Członkowskie. W Zjednoczonym Królestwie mechanizmy te przedstawiają się następująco.

665. Po pierwsze, resorty Zjednoczonego Królestwa muszą mieć pełne uzasadnienie wydatków publicznych (tj. upoważnienie do rozchodowania w ich uzgodnionych planach wydatkowania) dla wydatków finansowanych z przychodów z Budżetu WE, tj. nie mogą po prostu przyjmować pieniędzy z Brukseli i dodawać ich do swoich planów. Te dwa główne obszary to:

- *Rolnictwo* — które jest *sui generis* (unikatowe), ponieważ polityka rolna i wydatki są tak bardzo zdeterminowane przez Wspólnotę, a wydatki wspólnej polityki rolnej są znacznie większe niż wydatki krajowe; i
- *Fundusze Strukturalne*, dla których istnieje mechanizm kartelizowania, który zgodnie z założeniem ma brać pod uwagę trudności mechaniczne w planowaniu przychodów WE. Zasadniczo rzecz biorąc mechanizm kartelizowania jest formą zabezpieczenia przed nieprzewidywanymi spadkami w zapewnieniu przychodów, w których uczestniczą większość odpowiednich resortów. (Szkocja i Walia nie uczestniczą od kiedy stosują swoje „Blocks” do wygaśnięcia szczytów i transferów w przychodach.)

666. Ustawodawstwo wspólnotowe wymaga, aby wydatki z Funduszy Strukturalnych były „dodatkowe” wobec tego, co tak czy inaczej zostałoby wydane przez Państwo Członkowskie. Obecne wymagania wspólnotowe dotyczące dodawania są takie, że krajowe finanse dla celów strukturalnych nie powinny być mniejsze niż w poprzedzającym okresie programowania. Zjednoczone Królestwo, tak jak inne Państwa Członkowskie, okresowo wykazuje Komisji stosowanie się do tych wymagań.

667. System przypisywania stosuje się do zewnętrznych wydatków wspólnotowych, tj. pomocy państwom nie-członkowskim. Udział Zjednoczonego Królestwa w tym zawiera się w planach DFID, tj. z grubsza kwota dostępna dla DFID do wydatkowania na pomoc bilateralną pochodzi z całkowitej sumy minus kwota pomocy WE, przewidziana do sfinansowania przez Zjednoczone Królestwo. Podobne uzgodnienia są stosowane wobec innych wydatków zewnętrznych, np. wobec *Common Foreign and Security Policy* (Wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa), chociaż kwoty są znacznie mniejsze.

668. Wreszcie mechanizm EUROPES²³ stosuje się do wewnętrznych polityk wspólnotowych (badania, Transeuropean Networks lub TENS²⁴ i do wielu drobniejszych polityk dotyczących kultury, zdrowia, środowiska itd.) Polityki te w większości obejmują transfery bezpośrednio do sektora prywatnego w Państwach Członkowskich, przykładowo do badania, chociaż są także transfery sektora publicznego. Zasadą tu obowiązującą jest to, że dostosowanie na szczeblu wydatków wspólnotowych jest wyrównywane przez

23. Termin EUROPES pochodzi od „European” i „Public Expenditure Survey”, procedura w Zjednoczonym Królestwie do ustalania wydatków publicznych.

24. Transeuropean Networks są to głównie linie kolejowe a czasem autostrady i sieci technologii informacyjnej.

dostosowania do równoważnych obszarów wydatków krajowych. Efekt jest podobny do efektu przypisania budżetu DFID; wzrost w wydatkach wspólnotowych oznacza, że większa część wkładu wniesionego przez Zjednoczone Królestwo jest dzielona w Brukseli, a mniej w Londynie. Ale mechanizm jest różny, odzwierciedlający fakt, że należy objąć dużą liczbę resortów i programów wydatków resortowych z powodu szerokiego zakresu i różnorodności wydatków wspólnotowych związanych z polityką wewnętrzną.

669. Mechanizm EUROPES wyrównuje odpowiednie przychody sektora publicznego wobec całościowego dostosowania EUROPES. Takie przychody sektora publicznego są traktowane jak opisane wyżej.

670. EUROPES operuje poprzez redukcje w odpowiednich resortowych liniach podstawowych. Resorty muszą uzasadnić dodatkowe środki jeżeli uważają, że nie mogą przystosować się do tych redukcji bez nieakceptowalnego uszczerbku w ich celach krajowych.

ZARZĄDZANIE OPERACJAMI SEKCJI UKIERUNKOWA EAGGF W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH

Brian Gray²⁵

1. Proces podejmowania decyzji

671. Praktycznie wszystkie działania Funduszu Gwarancyjnego s w 100% finansowane przez Wspólnotę²⁶. Płatności s jednak e wykonywane przez Państwa Członkowskie wraz ze zwrotem poniesionych kosztów przez Komisję w około pięć tygodni po rocznych wydatkach w każdym miesiącu.

672. W Rozporządzeniu Rady każde działanie definiuje si w kategoriach ogólnych, a przepisy szczegółowe zawiera Rozporządzenie Komisji. Decyzje podejmowane przez Radę opieraj si na wniosku przedstawionym przez Komisję, który jest badany przez przedstawicieli Państw Członkowskich w komitecie technicznym (Specjalny Komitet ds. Rolnictwa — *Special Committee for Agriculture SCA*), a potem przez COREPER (stałe przedstawicielstwa Państw Członkowskich w Brukseli), zanim zostanie zaprezentowany Radzie Ministrów Rolnictwa. Decyzje Komisji s podejmowane po konsultacji z komitetem zarządczym dla omawianego sektora rolnictwa i po formalnym uzyskaniu jego opinii.

673. Gdy już zapadła decyzja co do jakiego działania, a rozporządzenie weszło w życie, Państwo Członkowskie musi to działanie wprowadzić. Aby to zrobił każde Państwo przyjmuje krajowe ustawodawstwo zmierzające do podzielenia zakresów odpowiedzialności pomiędzy właściwe słuoby za przyjmowanie wniosków pomocowych, za sprawdzenie, e wniosek jest zasadny, za p acenie za niego i za utrzymanie właściwych rejestrów. Krajowe ustawodawstwo okreła tak e szczególne zasady konkretyzujące takie sprawy, jak właściwooci formularza wnioskowego, dokumenty uzupełniające i rejestry do utrzymywania przez zgłaszającego wniosek oraz metody sprawdzania stosownoci i dokadnoci wniosku.

2. Obsada kadrowa administracji operacji gwarancyjnych w Brukseli

674. Po tym jak Rada Ministerstw Rolnictwa uzgodni politykę w sektorze gospodarczym, nastęne badanie wnioskowanego działania dotyczy w znacznej mierze sposobu jego wprowadzania w Państwach Członkowskich. St d urz dnicy uczestniczący w SCA, to wy si rang urz dnicy cywilnej słuoby państwowej odpowiedzialni za wprowadzanie działa związanych z określon polityką, a ci, którzy uczestniczą w komitetach zarządczych s przedstawicielami tej słuoby cywilnej lub departamentów operacyjnych, których dotyczy dyskutowany wniosek. Celem Państw Członkowskich jest zagwarantowanie, e przyjęte na końcu rozporządzenia uwzgl dniają ich wskazania dotyczące okolicznoci i e personel, który będzie odpowiedzialny za ich wprowadzanie, w pełni rozumie, jak nale y je interpretowa i jak nale y je wprowadza.

25 Brian Gray jest od roku 1992 szefem jednostki DG VI, AI.3. odpowiedzialnym za zamykanie rachunków Sekcji Ukierunkowa EAGGF. Wcześniej pracował jako urz dnik w Europejskim Trybunale Obrachunkowym w obszarach pomocy skierowanej na rozwój (10 lat) i Funduszu Gwarancyjnego (3 lata). Ma licencję brytyjskiego księgowego, a od roku 1978 był szefem kontrolerów w Deloitte, firmie księgowych państwowych w Zambii i Londynie.

26. Wyjtek dotyczy rodków towarzyszących (rolniczo-rodowiskowych, leńictwa pomocy w dochodach), które s w 50% lub w 75% współfinansowane przez Wspólnotę.

675. Niezbędne jest dobre zrozumienie tekstów prawnych, ale nie tylko prawnicy powinni uczestniczyć w spotkaniach komitetu, wyższy rangę personel operacyjny może mieć znaczący udział w opracowywaniu dających się zrealizować działań.

3. Organizacja służb w Państwach Członkowskich

676. Jako zasadę ogólną należy przyjąć, że Państwa Członkowskie mają swobodę we wprowadzaniu działań dotyczących Funduszu Gwarancyjnego i wprowadzają je w taki sposób, jaki wydaje im się najbardziej odpowiedni, a także zgodny z krajowymi systemami prawnym i administracyjnym. Koszt administrowania ponosi Państwo Członkowskie, a nie Budżet Wspólnoty²⁷, z wyjątkiem niektórych udziałów, które wprowadzane od czasu do czasu służą wprowadzaniu na miejscu nowych lub usprawnionych systemów kontrolnych.

3.1. Procedura przyjmowana wniosków, weryfikacja i płatność

677. Dla procedury przyjmowania wniosków najbardziej typowy jest model organizacyjny, w którym:

- Zebrano w jednym resorcie zarządzanie środkami pomocowymi dla sektora handlowego oraz przemysłowego (zwroty eksportowe, zapasy interwencyjne, środki pomocowe na cele przetwórcze); i.
- Deleguje się do regionalnych resortów zarządzanie środkami pomocowymi dla indywidualnych producentów (uprawy z ziem ornych, premie za produkcję zwierzęcą).

678. Uzasadnieniem tego ostatniego uzgodnienia jest to, że na szczeblu lokalnym najlepiej można sobie poradzić z nieoczekiwanymi anomaliami i błędami we wnioskach pochodzących od dużej liczby zgłaszających je, i że tylko administracja regionalna może zmobilizować dużą liczbę inspektorów niezbędnych do przeprowadzenia weryfikacji w gospodarstwie rolnym.

679. W celu uzyskania znaczącego zaklasyfikowania celnego, urzędnicy z resortów odpowiedzialnych za otrzymywanie i zatwierdzanie wniosków pomocowych nie powinni podejmować się kontroli ich prawdziwości. Kontrole te powinny stać się udziałem urzędników z resortów technicznie kompetentnych w dziedzinie kontroli fizycznych. Role takich resortów technicznych mogą pełnić placówki weterynaryjne, agronomowie, eksperci od produkcji mleczarskiej lub laboratoria.

680. Podczas gdy decentralizacja rozmaitych zadań na służby regionalne i techniczne konieczna jest w celu umożliwienia zajęcia się każdym wnioskiem, informacja w sprawie wszelkich wniosków musi być scentralizowana, aby umożliwić Państwu Członkowskiemu podjęcie kontroli skrótych takich jak te, wymagane przez system kontroli zintegrowanej²⁸; aby zagwarantować ochronę procedur płatności; i aby umożliwić Komisji weryfikację operacji procedur przetwarzania wniosków.

681. Za centralizację informacji o rejestrowaniu i księgowaniu odpowiadają agencje dokonujące płatności. Od każdego Państwa Członkowskiego wymaga się w trybie artykułu 4 rozporządzenia nr 729/70/EWG powołania możliwie najmniejszej liczby agencji dokonujących płatności przy danych ograniczeniach instytucjonalnych i konstytucyjnych oraz zagwarantowania, że osiągną one wysoki szczebel kontroli nad swoimi procedurami finansowymi i księgowymi. Różne elementy systemu kontroli zdefiniowano w załączniku do rozporządzenia nr 1663/95/WE.

27. Artykuł 1.4 Rozporządzenia nr 729/70.

28. Rozporządzenie nr 3508/92 DzUWE nr L355 z dnia 5 grudnia 1992.

682. Jest oczywiste, że agencja dokonująca płatności musi mieć personel złożony z urzędników o wysokim szczeblu kompetencji w dziedzinach systemów komputerowych, finansów i kontroli, jako że jest to agencja dokonująca płatności, która ostatecznie gwarantuje, że zostały spełnione wszystkie wymogi ustawodawstwa wspólnotowego, zanim wniosek zostanie zatwierdzony do wypłaty. Zgodnie ze specyfikacją Komisji²⁹, agencja dokonująca płatności musi także utrzymywać szczegółowy zapis informacji dotyczących wniosku. Ma ona rejestrować operacje zapasów interwencyjnych i monitorować zamykanie zaliczek przyznanych w ramach wielu schematów pomocowych i nadzorować polecenia windykacji.

683. Jeśli wyznaczy się więcej niż jedną agencję dokonującą płatności, trzeba wyznaczyć wtedy osobę pełniącą funkcję Cięcia Koordynacyjnego, aby występować w rozmowach z Komisją jako pojedynczy rozmówca i promować jednolite zastosowanie regulacji wspólnotowych.

3.2. Wydziały kontroli

684. Od Państw Członkowskich wymaga się powołania dwóch departamentów odpowiedzialnych za kontrole *ex post*. Jednym jest Ciąg Wydające Świadectwa (*Certifying Body*) konieczne do przeprowadzenia rocznej kontroli rachunków agencji dokonujących płatności i do raportowania o ich zgodności z kryteriami akredytacji. Drugim jest osoba odpowiedzialna za badanie rachunków *ex post* wszystkich beneficjentów Funduszu Gwarancyjnego, z wyjątkiem indywidualnych producentów. Personel obydwu ciąg tworzą urzędnicy wyszkoleni w technikach kontrolowania wraz z kilkoma inspektorami celnymi w przypadku kontroli *ex post*.

4. Zamykanie rachunków

685. W trybie artykułów 2 i 3 rozporządzenia nr 729/70/EWG Komisja jest upoważniona jedynie do przyjęcia do zapłacenia przez Wspólnotę tylko za te płatności, które są całkowicie zgodne z zasadami Wspólnoty. Te zasady wymagają sprawdzenia pewnej ilości wniosków pomocowych i konieczne jest, aby sprawdzenia te były wystarczająco skuteczne do zapobiegania i wykrywania oszustw i nieprawidłowości³⁰. Stąd Komisja jest upoważniona do odmówienia finansowania poszczególnych wniosków, co do których stwierdza się brak zgodności z zasadami wspólnotowymi, a także do odrzucenia wniosków, które nie zostały w pełni sprawdzone przed płatnością.

686. W ramach procedury zamykania rachunków Komisja bada wprowadzenie Funduszu Gwarancyjnego przez Państwa Członkowskie. Komisja:

- Weryfikuje wiarygodność rachunków rocznych agencji dokonujących płatności, głównie poprzez badanie raportów i świadectw ciąg wydających świadectwa i przyjmuje roczne decyzje akceptujące zgłoszone rachunki; i
- Odbywa wizyty w Państwach Członkowskich w celu zweryfikowania warunków, w jaki Państwa Członkowskie zarządzają funduszami, a jeśli warunki te są niewystarczające i istnieje ryzyko utraty funduszu może odzyskać całość lub część zgłoszonych wydatków³¹.

29. Decyzja nr 2732 z 3 października 1996 (nie publikowana).

30. Artykuł 8 rozporządzenia nr 729/70.

31. Artykuł 5 rozporządzenia nr 729/70

687. Szczególnie wtedy, gdy wymagane kontrole nie podlegały wpływom sułb Pałstw Człnkowskich, Komisja decyduje o odmowie niewielkiej człci wypłaty. Najczłniej jest to 2%, 5% lub 10%³². Przed podjęciem takiej decyzji Pałstwo Człnkowskie ma mołliwołł omówienia i wyjałnienia wyników (*findings*) Komisji, po pierwsze na piłmie, potem w ramach dyskusji bilateralnej. Istnieje takłe mołliwołł przedstawienia danych Ciału Rozjemczemu (*Conciliation Body*)³³ złonemu z piłciu niezalełnych ekspertów wyłszego szczebla. Kiedy Komisja podejmie wreszcie decyzjł odrzucona kwota jest odzyskiwana od Pałstwa Człnkowskiego, które mołe płniej zwrócił sił do Trybunał Sprawiedliwołci oprotestowujłc ł decyzjł.

688. Kwoty skorygowane w ten sposłb mogł był pokałone, i w interesie Pałstwa Człnkowskiego leły zagwarantowanie, łe procedury administracyjne majł wymagany standard, nawet jełli okałe sił, łe koszty odpowiedniego personelu i wyposałenia wydajł sił wysokie.

689. Polityka Komisji w sprawie stosowania tych korekt mołe sił okazał nadmiernie dokładna i karzłca, ale powinno był wyrałnie podkrełone, łe Wspłna Polityka Rolna cierpi na skutek nadmiernie wysokiego poziomu nieprawidłowołci i oszustw i daje mołliwołci nadułycia. Komisja wspierana przez Europejski Trybunał Obrachunkowy i Parlament Europejski jest zdeterminowana do spowodowania, aby Pałstwa Człnkowskie kontrolowały płatnołci z Funduszu Gwarancyjnego z maksymalnł powagł.

690. W ostatnich latach przykłady najbardziej znacłcych korekt w warunkach kwot reklamowanych przez Pałstwa Człnkowskie dotyczł niepowodzeł w stosowaniu rełimu kontyngentów mlecznych (Włochy, Hiszpania), niepowodzeł w umieszczaniu na miejscu rejestru oliwy i danych sektora oliwnego (Grecja, Hiszpania), niepowodzeł we wprowadzaniu wałciwych instrumentów kontrolnych nad przechowywaniem wołowiny przez pałstwo (Francja, Niemcy, Irlandia, Włochy, Zjednoczone Krłlestwo) oraz zbłł (Francja, Włochy) i niepowodzeł w stosowaniu skutecznych sprawdzeł w sprawie zwrotów eksportowych (wiłkszołł Pałstw Człnkowskich).

32. Dokument VI/216/93, załcznik nr 2.

33. Decyzja nr 94/442/WE z 1 lipca 1994.

KONTROLA FINANSOWA W UNII EUROPEJSKIEJ

Alan Pratley³⁴

1. Wprowadzenie

691. Celem kontroli finansowej w Unii Europejskiej jest zapewnienie podatników, przez Radę Ministrów oraz Parlament Europejski, że fundusze Unii Europejskiej są dobrze zarządzane i wydawane zgodnie z zadaniami Unii oraz przepisami ogólnymi i sektorowymi dotyczącymi prowadzonej polityki. Aktualny Budżet Unii Europejskiej oblicza się na około 90 miliardów ECU. Ponieważ Gwarantowany Fundusz EAGGF (obejmujący wprowadzenie Wspólnej Polityki Rolnej i Rybołówstwa — *Common Agricultural and Fishery Policy*) i Fundusze Strukturalne (*Structural Funds*) przedstawiają sobie razem 80% Budżetu, oczywista staje się waga koordynacji kontroli finansowej pomiędzy Komisją, Państwami Członkowskimi oraz Europejskim Trybunałem Obrachunkowym. Nie jest ona mniej ważna na innych obszarach.

2. Kontrola finansowa na szczeblu Komisji i poza Komisją — Przegląd

692. Rozdzielone zarządzanie finansowe w Komisji opiera się na kontroli wewnętrznej (jako funkcji zarządzania) (internal control) departamentów odpowiedzialnych za wydatki, które zapewniają dyrektoriaty rodzime lub jednostki zarządzania finansowego w departamentach; na kontroli wewnętrznej (wyodrębnionej organizacyjnie) (internal audit) zapewnianej przez Dyrektoriat Generalny Kontroli Finansowej (DG XX); oraz na kontroli zewnętrznej (external control, external audit) zapewnianej przez Trybunał Obrachunkowy.

693. Rozdzielone zarządzanie finansowe poza Komisją opiera się na kontroli wewnętrznej (jako funkcji zarządzania) organizacji krajowych, regionalnych i lokalnych służb publicznych odpowiedzialnych za wydatki; na kontroli wewnętrznej (wyodrębnionej organizacyjnie) zapewnianej przez jednostki specjalistyczne w krajowych ministerstwach (lub instytucje centralne takie jak francuska *Inspection Générale des Finances*); oraz na kontroli zewnętrznej zapewnianej na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym.

694. Tam, gdzie fundusze Unii Europejskiej są w dyspozycji Państw Członkowskich, istnieje konieczność bliskiej współpracy pomiędzy Komisją i Państwami Członkowskimi pod względem kontroli wewnętrznej (jako funkcji zarządzania) oraz kontroli wewnętrznej (wyodrębnionej organizacyjnie). Można to zilustrować w sposób następujący:

1. W przypadku wydatków, którymi zarządza i które są wykonywane bezpośrednio przez Wspólnotę, kontrola wewnętrzna (jako funkcja zarządzania) zapewnia zarządzający Dyrektoriat Generalny z *ex ante* zatwierdzeniem transakcji finansowych i kontroli wewnętrznej (wyodrębnionej organizacyjnie) przez Dyrektoriat Generalny Kontroli Finansowej (DG XX).

34. Alan Pratley jest od roku 1990 zastępcą Kontrolera Finansowego Komisji Wspólnot Europejskich. W pracy Komisji wchodził w życie w roku 1973 i pracował w dziedzinie kontroli administracyjnej i finansowej, w tym jako zastępca Szefa Gabinetu Komisarza odpowiedzialnego za Budżet, Kontrolę Finansową i Administracyjną i jako Dyrektor Administracji Generalnej.

(W przypadku pomocy dla krajów poza Uni•, obejmuje to w cz•ci s•u•by publiczne kraju — beneficjenta.)

2. W przypadku wydatków, wspólnie finansowanych przez Uni• Europejsk•, kontrol• wewn•trzn• (jako funkcj• zarz•dzania) w Pa•stwach Cz•onkowskich zapewniaj• s•u•by krajowe, regionalne i lokalnych rz•dów (oraz korporacje publiczne, uniwersytety lub sektor prywatny w przypadku bada•), a kontrol• wewn•trzn• (wyodr•bnion• organizacyjnie) Dyrektoriat Generalny Kontroli Finansowej i s•u•by Komisji (w po•czeniu z odpowiadaj•cymi im kontrolerami wewn•trznymi w Pa•stwach Cz•onkowskich w przypadku Funduszy Strukturalnych i Badawczych.)
3. W przypadku wydatków Gwarantowanych przez EAGGF, finansowanych w 100% przez Wspólnot•, ale zarz•dzanych przez Pa•stwa Cz•onkowskie, kontrol• wewn•trzn• (jako funkcj• zarz•dzania) zapewniaj• akredytowane agencje krajowe w Pa•stwie Cz•onkowskim, a kontrol• wewn•trzn• (wyodr•bnion• organizacyjnie) krajowy organ kontrolny, Dyrektoriat Generalny Kontroli Finansowej i zatwierdzaj•cy Dyrektoriat Generalny.

695. Kontrola zewn•trzna (wyodr•bniona organizacyjnie) jest we wszystkich przypadkach zapewniana przez Europejski Trybuna• Obrachunkowy przy wsp•pracy, gdy trzeba, z odpowiednimi organami przeprowadzaj•cymi kontrol• zewn•trzn• Pa•stw Cz•onkowskich oraz, w ograniczonym zakresie, w wyniku nieformalnej wsp•pracy z organami przeprowadzaj•cymi kontrol• zewn•trzn• Pa•stw — beneficjentów.

696. Ponosz•c formaln• odpowiedzialno•• za wykonanie Bud•etu Unii Europejskiej, Komisja musi by• zdolna do wykazania, •e istnieje adekwatna kontrola wewn•trzna (jako funkcja zarz•dzania) na wszystkich szczeblach i •e zapewnia lub wykorzystuje stosowne funkcje kontroli wewn•trzej (wyodr•bnionej organizacyjnie) zarówno w przypadku bezpo•rednich rozchodów, jak i wtedy, gdy fundusze Komisji s• rozchodowywane i zarz•dzane przez Pa•stwa Cz•onkowskie lub agencje. W tym ostatnim przypadku podstawowe znaczenie ma zapewnienie adekwatnego i jednolitego zarz•dzania i kontroli we wszystkich Pa•stwach Cz•onkowskich.

3. Kontrola finansowa w Komisji Europejskiej

697. W ramach Komisji Europejskiej kontrola finansowa jest zorganizowane w nast•puj•cy sposób:

1. Zlecenia wydatków s• zatwierdzane przez sam• Komisj• w przypadku du•ych programów i dzia•a•. W przypadku dzia•a• subsydiarnych i mniejszych kwot, Komisja deleguje zatwierdzanie wydatków na Dyrektorów Generalnych departamentów operacyjnych i desygnowane w nich szczeble s•u•bowe.
2. Do zada• Dyrektora Generalnego nale•y zapewnienie adekwatnej kontroli wewn•trzej (jako funkcji zarz•dzania) przez odpowiadaj•cy przed nim bezpo•rednio dyrektoriat (lub jednostk•), który odpowiedzialny jest za zarz•dzanie zarówno zasobami ludzkimi, jak i finansowymi. Dyrektoriat (lub jednostka) dzia•a jako przeciwwaga dla dyrektoriatów operacyjnych oraz jednostek i ponosi odpowiedzialno•• za sprawdzanie, •e funkcjonuje w•a•ciwa kontrola wewn•trzna (jako funkcja zarz•dzania), a tak•e •e na miejscu istnieje w•a•ciwa funkcja oceniania, aby zapewni• ocen•, ex ante, bie•c• i ex post. Dyrektoriat odpowiedzialny za zasoby odpowiada tak•e za kontrole na miejscu wydatków bezpo•rednich, odnosz•cych si• do dzia•a• przeprowadzonych przez organizacje usytuowane poza Komisj•.
3. Dyrektoriat Generalny Kontroli Finansowej przeprowadza kontrol• kontroli wewn•trzej (jako funkcji zarz•dzania) Dyrektoriatów Generalnych poprzez sprawdzanie ex ante, tam gdzie jest to stosowne metod• reprezentatywn•, wszystkich przychodów (w tym odzyskanych nienale•nych wydatków) i wydatków (zlece•, p•atno•ci) i poprzez systematyczn• kontrol• wewn•trzn• (wyodr•bnion• organizacyjnie), odbywaj•c• si• w odpowiednich odst•pach,

zarządzania i systemów kontrolnych w Dyrektoriatrach Generalnych. Kontrola wewnętrzna (wyodrębniona organizacyjnie) obejmuje kontrole finansowe, kontrole księgowość, kontrole zarządzania i kontrole działania. Funkcje kontroli ex ante i kontroli wewnętrznej (wyodrębnionej organizacyjnie) są dobierane na podstawie analizy ryzyka; systemy i działania są wybierane do kontroli zintensyfikowanej.

4. Strukturę zarządzania finansami w Komisji ds. Księgowości, który odpowiada za system księgowania i wykonanie płatności.

4. Kontrola finansowa w Państwach Członkowskich

698. Jak już na początku wykazano, Budżet Unii Europejskiej jest w 80% zarządzany i wydatkowany w Państwach Członkowskich. Dwa główne obszary to Wspólna (obejmująca rybołówstwo) Polityka Rolna ((Gwarantowany) EAGGF), obliczana na około 45% Budżetu Unii Europejskiej oraz Fundusze Strukturalne i Fundusz Kohezyjny (Structural and Cohesion Funds) obliczane na około 35% Budżetu.

4.1. (Gwarantowany) EAGGF

699. W przypadku (Gwarantowanego) EAGGF (Europejskiego Funduszu Gwarancji i Ukierunkowania Rolnictwa) Komisja finansuje działania w 100% i przekazuje co miesiąc płatności zaliczkowe do każdego Państwa Członkowskiego. Państwo Członkowskie kieruje pieniędzmi do różnych beneficjentów poprzez agencje dokonujące płatności, które albo wchodzi w skład odpowiednich ministerstw, albo są przez nie nadzorowane. Agencja dokonująca płatności administruje funduszami zgodnie z przepisami zawartymi w rozporządzeniach Rady i przedstawia roczne rozliczenie Komisji, aby uzyskać zatwierdzenie w około sześć miesięcy po zakończeniu roku finansowego (15 października). Rozporządzenia Rady ustanawiają szczegółowe zasady dotyczące organizowania i akredytowania agencji dokonujących płatności, procedur księgowania oraz czystości i intensywności kontroli podejmowanych wobec różnych działań. Istnieją także szczegółowe przepisy dotyczące świadectwa przeprowadzonej kontroli, które ma powstać na podstawie prowadzonych rozliczeń oraz ciał, które mają na miejscu w każdym z Państw Członkowskich koordynować prace agencji dokonujących płatności, a także innych instytucji zaangażowanych w działania (Gwarantowanego) EAGGF.

700. Komisja Europejska, oprócz zamykania rachunków bieżących, jest odpowiedzialna za sprawdzanie systemów zarządzania i kontroli w każdym z Państw Członkowskich, a tam, gdzie zostaną określone słabości, za wprowadzanie korekt (głównie potrzebne) w kwotach, wobec których powstało roszczenie. Korekty te, które można wprowadzić przez okres do dwóch lat następujących po zakończeniu roku finansowego, wynikają z zaniedbań w utrzymywaniu systemów odszkodowawczych, w tym z przeprowadzaniu kontroli o wymaganej czystości i intensywności.

701. Kontrolę wewnętrzną (wyodrębnioną organizacyjnie) przeprowadza Dyrektoriat Generalny Rolnictwa, Dyrektoriat Generalny Rybołówstwa i Dyrektoriat Generalny Kontroli Finansowej. Kontrolę zewnętrzną przeprowadza Europejski Trybunał Obrachunkowy.

4.2. Fundusze Strukturalne i Fundusz Kohezyjny

702. W przeciwieństwie do (Gwarantowanego) EAGGF, który jest w pełni finansowany przez Unię Europejską, Fundusze Strukturalne zapewniają wspólne finansowanie przez Unię Europejską i pojmowane są jako partnerskie, wykorzystując istniejące w Państwach Członkowskich systemy zarządzania i kontroli. Od Państw Członkowskich wymaga się zapewnienia, że ich systemy umożliwiłyby zadawalające zakończenie operacji i nie podejmowane są działania w celu zapobieżenia nieprawidłowościom oraz wykrycia nieuzasadnionych wydatków. Sama Komisja, po zasięgnięciu opinii Państw Członkowskich, może

zredukowa•, zawiesi• lub anulowa• pomoc przeznaczon• na operacj• lub przedsi•wzi•cie, w przypadku którego wyst•pi•a nieprawid•owo•• lub znacz•ca zmiana w naturze lub warunkach do jego wprowadzenia, bez uprzedniego zatwierdzenia przez Komisj•.

703. W ramach przepisów Funduszu Strukturalnego, od Pa•stwa Cz•onkowskiego wymaga si• dostarczenia do Komisji opisu ustalonych systemów zarz•dzania i kontroli. Pa•stwo Cz•onkowskie b•dzie równie• utrzymywa• i udost•pni wszelkie odpowiednie raporty z kontroli krajowej w sprawie dzia•• realizowanych w programach lub innych przedsi•wzi•ciach. Wymagane jest równie• wyznaczenie w•adz (zwykle ministerstw) po•wiadczej•cych wa•no•• ••da• zap•aty.

704. S•u•by Komisji (Dyrektoriat Generalny Spraw Spo•ecznych, Rolny, Rybo•ó•wstwa, Rozwoju Regionalnego i Kontroli Finansowej) zapewniaj• funkcj• kontroli wewn•trznzej (wyodr•bnionej organizacyjnie), co okre•laj• przepisy Funduszy Strukturalnych, które upowa•niaj• je do przeprowadzania sprawdze• na miejscu operacji finansowanych przez Fundusze Strukturalne oraz krajowych systemów zarz•dzania i kontroli. S•u•by Komisji mog• równie• wymaga• od Pa•stwa Cz•onkowskiego przeprowadzenia sprawdze• na miejscu, aby zweryfikowa• poprawno•• ••da• zap•aty.

705. Europejski Trybuna• Rozrachunkowy jest odpowiedzialny za funkcj• kontroli zewn•trznzej w odniesieniu do Funduszy Strukturalnych.

4.3. Przychody wspólnotowe

706. Na •rodki w•asne (own resources) Wspólnoty sk•adaj• si• nale•no•ci celne i op•aty rolne (customs and agricultural duties) , •rodki oparte na VAT i •rodki komplementarne oparte na PKB. Tradycyjnie •rodki w•asne (traditional own resources) — nale•no•ci celne i rolne — zbierane s• od agentów ekonomicznych przez Pa•stwa Cz•onkowskie, zgodnie z ich wewn•trznymi procedurami, dostosowanymi w razie konieczno•ci tak, aby odpowiada•y przepisom dotycz•cym •rodków w•asnych Wspólnoty. Pa•stwa Cz•onkowskie maj• swoje w•asne systemy kontroli. S•u•by Komisji mog• ponadto wymaga• równie• od Pa•stw Cz•onkowskich przeprowadzenia sprawdze• na miejscu, uczestnictwa w niektórych z regularnie odbywaj•cych si• kontroli prowadzonych przez w•adze krajowe, i mog• z w•asnej inicjatywy przeprowadzi• razem z urz•dnikami krajowymi badanie na miejscu.

707. W przypadku •rodków w•asnych opartych na VAT, kontrole osób opodatkowanych VAT dokonywane s• przez w•adze krajowe. S•u•by Komisji sprawdzaj• procedury i bie••ce obliczenia wykonane przez Pa•stwa Cz•onkowskie, aby wyznaczy• kwot• przeznaczon• dla Komisji pochodz•c• z tych •rodków, jak równie• ze •rodków PKB.

5. Koordynacja kontroli finansowej pomi•dzy Komisj• a Pa•stwami Cz•onkowskimi

708. Wobec zakresu zada• w ramach Wspólnotowej Polityki Rolnej i Rybo•ó•wstwa (Common Agricultural and Fisheries Policy) oraz Funduszy Strukturalnych, konieczne jest zapewnienie, •e ograniczone mo•liwo•ci kontroli finansowej ze strony Komisji i ze strony Pa•stw Cz•onkowskich, musz• by• stosowane w najbardziej efektywny sposób. Przepisy dotycz•ce Funduszy Strukturalnych wymagaj• od Komisji zagwarantowania, •e przeprowadzane kontrole s• wykonywane w sposób skoordynowany, aby unikn•• powtarzaj•cych si• sprawdze• tego samego aspektu w tym samym czasie.

709. W roku 1979 Komisja uczyni•a Dyrektoriat Generalny Kontroli Finansowej odpowiedzialnym za koordynacj• misji, których zadaniem mia•a by• kontrola na miejscu (weryfikacje i kontrole) przeprowadzana przez s•u•by Komisji w Pa•stwach Cz•onkowskich.

710. W tym celu Dyrektoriat Generalny Kontroli Finansowej rozpocznie dwie akcje w ścisłej współpracy z Dyrektoriatami Generalnymi odpowiedzialnymi za zarządzanie Wspólnotowymi Politykami Rolnymi i Rybołówstwa (Fundusz Gwarantowany przez EAGGF) i Funduszami Strukturalnymi.

711. Dyrektoriaty Generalne Rolnictwa i Rybołówstwa oraz Kontroli Finansowej skoordynują już działania w dziedzinie Wspólnotowej Polityki Rolnej i Rybołówstwa w celu uniknięcia nakładania się ich programów kontroli i zagwarantowania, że kontrola będzie skoncentrowana na obszarach o największym ryzyku. Dwa razy w roku odbywają się spotkania organizowane przez służby Komisji z przedstawicielami agencji dokonujących płatności Państw Członkowskich, których celem jest dalsza poprawa koordynacji działań w Państwach Członkowskich poprzez dochodzenie do uzgodnionych i skonsolidowanych programów, dostępnych od czasu rozpoczęcia rocznych prac związanych z kontrolą.

712. Jeszcze bardziej zaawansowane są prace nad poprawą koordynacji w przypadku Funduszy Strukturalnych. Dyrektoriat Generalny Kontroli Finansowej podpisuje protokoły lub uzgodnienia administracyjne z ośmioma Państwami Członkowskimi, a dobrze zaawansowane są negocjacje z innymi Państwami Członkowskimi. Protokoły te lub uzgodnienia administracyjne dotyczą:

- uzgodnienia metodologii kontrolnej;
- uzgodnionych i skonsolidowanych rocznych programów kontrolnych i wymiany zakończonych raportów;
- zapewnienia wiarygodnych danych dla sieci kontrolnej.

713. Protokoły te podpisuje w imieniu Komisji Kontroler Finansowy, a w imieniu Państwa Członkowskiego, w którym ta funkcja istnieje, centralna instytucja kontrolna (np. Inspection Generale des Finances we Francji, Intervencion General w Hiszpanii) lub kierownictwo właściwego ministerstwa, wraz z kierownictwem kontroli wewnętrznej (wyodrębnionej organizacyjnie) w Państwach Członkowskich, gdzie istnieją inne struktury kontrolne. Metodologia kontroli stosowana przez Komisję dla systemów kontroli stanowi integralną część protokołu, uzupełnianą w razie konieczności przez indywidualne krajowe, metodologie kontroli, a wspólna metodologia jest stosowana do kontroli poszczególnych programów lub działań. Organa kontrolne Państwa Członkowskiego oraz służby Komisji, przeprowadzają te kontrole oddzielnie lub razem. Wymianie podlegają raporty pokontrolne, a tam gdzie jest to możliwe, krajowe władze kontrolne dokonują podsumowania głównych wyników kontroli (findings) na szczeblu regionalnym i lokalnym.

714. Komisja i odpowiadające za wszystkie Fundusze władze kontrolne Państwa Członkowskiego, organizują dwa razy do roku spotkania koordynacyjne. Wczesną jesienią Dyrektoriat Generalny Kontroli Finansowej (DG XX) przesyła Państwom Członkowskim indykatywne programy kontroli na miejscu przeprowadzane przez służby Komisji na następny rok i wzywa władze kontrolne Państw Członkowskich do przedstawienia swoich własnych programów indykatywnych. Potem odbywa się spotkanie koordynacyjne, na które Komisja przygotowuje zestawienie wyników kontroli w odniesieniu do każdego z Funduszy w Państwie Członkowskim, sporządzone na podstawie raportów przedstawionych przez służby Komisji, Europejski Trybunał Obrachunkowy i krajowe władze kontrolne. Na tej podstawie i korzystając ze wszelkich pozostałych danych, które mogą być brane pod uwagę przy całościowej analizie ryzyka, podczas spotkania bada się programy indykatywne, aby wyeliminować powtarzanie lub nakładanie się i stworzyć skonsolidowany program, który uwzględni dostępny analizy ryzyka. Europejski Trybunał Obrachunkowy, który otrzymuje materiały zbadany podczas spotkania, w tym program skonsolidowany, także sporządza program indykatywny na następny rok, który może uwzględnić program uzgodniony i skonsolidowany. Podczas drugiego spotkania koordynacyjnego, które odbywa się w czerwcu bądź lipcu dokonuje się przeglądu wprowadzania programu skonsolidowanego oraz wprowadza konieczne poprawki.

715. Trzeci element protokołów — ciekawa kontrolna — wynika z organizacji zarządzania i kontroli w każdym z Państw Członkowskich. Przepisy dotyczące Funduszy Strukturalnych stanowią, że każde Państwo Członkowskie musi dostarczyć opis swoich systemów zarządzania i kontroli. Komisja zwraca się do konsultantów o utworzenie z Państwami Członkowskimi całościowego modelu opartego na opisach dostarczonych po weryfikacji, aby można było poprawić zdarzające się luki i niespójności. Powstały układ kontroli wykaże jak zostały ustalone oddziaływania. Umożliwi również kontrolerom krajowym i unijnym sprawdzenie, czy fundusze unijne docierają do beneficjentów w odpowiednim terminie i że możliwe jest uzgodnienie oddziaływań przedstawionych Komisji z aktualnymi wydatkami poczynionymi przez ostatecznego beneficjenta na szczeblu regionalnym, bądź krajowym. Prawidłowa ciekawa kontroli ułatwia również zweryfikowanie przez kontrolerów, czy na miejscu istnieją i funkcjonują w sposób zadowalający kontrole zgodności z przepisami i poprawności.

6. Kontrola finansowa innych obszarów wydatków i przychodów

716. Pozostałe obszary wydatków, którymi zajmuje się Komisja dotyczą bezpośrednich wydatków pochodzących z funduszy Komisji oraz przez nią zarządzanych i można je podsumować w sposób następujący:

Polityki wewnętrzne obejmujące szkolenia, polityki społeczne i zatrudnienia, energia, ochrona konsumenta	2.1%
Badania i rozwój technologiczny	3.8%
Wydatki administracyjne	4.7%
Działanie zewnętrzne	6.5%

717. Zgodnie ze wskazaniem art. 3, za zarządzanie finansowe odpowiada dysponent (authorising officer) (Komisja, Dyrektorzy Generalni i wyznaczeni urzędnicy), Kontroler Finansowy i Księgowy. Jednakże operacje nie są ograniczane do Komisji. Wydatki bezpośrednio przechodzą drogą dotacji, kontraktów na usługi i dostawy dotyczących administrowania programami i działaniami podejmowanymi w Unii i poza Unią w ściślejszej konsultacji z Państwami Członkowskimi i krajami — beneficjentami. Przy uznawaniu geograficznego rozłożenia tych działań służy Komisji, a w szczególności Kontroler Finansowy przeprowadzają sprawdzenia na miejscu wykorzystania funduszy Unii Europejskiej na mocy Rozporządzenia Finansowego. Od beneficjentów subwencji i dotacji unijnych wymaga się zaakceptowania faktu, i służy Komisji i Europejski Trybunał Obrachunkowy bądź weryfikować wykorzystywanie tych funduszy.

718. Dobrze rozwinięta jest koordynacja kontroli finansowej z władzami Państw Członkowskich w odniesieniu do gromadzenia środków własnych, tj. przychodów z Państw Członkowskich, gwarantujących równowagę budżetu. Dwa razy do roku Komisja omawia z Państwami Członkowskimi programy kontrolne, jak również główne rezultaty własnych kontroli, na forum komitetu doradczego Państw Członkowskich i ekspertów Komisji. Powołano również podgrupę kontrolną do wymiany odpowiednich informacji dotyczących kontroli oraz praktyk. Dobrze jest również rozwinięta koordynacja w obszarze dotacji na badania, które zgodnie z zamierzeniem mają uzupełniać krajowe programy badawcze.

719. Poza Wspólnotę fundusze unijne są wykorzystywane do wspierania jej celów politycznych w Trzecim świecie oraz w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, z których wiele ubiega się o członkostwo w Unii.

720. Główna część środków (+/- 1,5 miliarda ECU rocznie) przeznaczonych dla krajów Trzeciego świata przechodzi przez Europejski Fundusz Rozwoju (European Development Fund), którym na mocy Konwencji z Lom̄ w sprawie partnerstwa z Trzecim światem zarządzają s•by Komisji oddzielnie od Bud•etu Unii Europejskiej. W programach tych stosuje si• kontrol• finansow• i procedury kontrolne Komisji.

721. •rodki finansowe Unii pochodz•ce z g•ównego bud•etu wspieraj• równie• w Trzecim świecie projekty, którymi zarządzaj• agencje Narodów Zjednoczonych. Zgodnie z wymaganiami stawianymi przez Rozporządzenie Finansowe s•by Komisji i Europejski Trybunał Obrachunkowy weryfikuj• wykorzystanie funduszy Unii w tych działaniach, zarówno poprzez dost•p do jedno•nej informacji finansowej oraz dokumentacji, jak i poprzez wizytacje na miejscu.

6.1. Kraje Europy •rodkowej i Wschodniej

722. W odniesieniu do krajów Europy •rodkowej i Wschodniej działania Unii Europejskiej odbywaj• si• przy wykorzystaniu programów TACIS i Phare. Program TACIS obejmuj•cy Rosj• i kraje by•ego Zwi•zku Radzieckiego jest administrowany z Brukseli w kontakcie z delegacjami Unii Europejskiej lub biurami TACIS w tych krajach. Program Phare obejmuje projekty w krajach Europy •rodkowej (CEC — Central Europe Countries), które zarządzane s• z Brukseli, a wykonywane przez delegacje UE w tych krajach i jednostki zarządzania projektem umiejscowione w ministerstwach. Obecny dokument skupia si• na działaniach zwi•zanych z programem Phare w krajach ubiegaj•cych si• o członkostwo w Unii Europejskiej i na wnioskach wynikaj•cych z do•wiadcze• zebranych do dzi•, widzianych oczami Dyrektoriatu Generalnego Kontroli Finansowej (DG XX) i innych s•b Komisji, szczególnie DG1 i DG1A. Wnioski opieraj• si• na codziennej pracy Kontroli Finansowej na dokumentach w Brukseli, oraz na misjach kontrolnych podejmowanych przez DG XX w przedmiotowych krajach, w tym misjach ustalaj•cych fakty oraz seminariach.

6.2. Kraje Europy •rodkowej (CEC)

723. Kraje Europy •rodkowej musz• odej• od zcentralizowanego systemu, w którym administracja publiczna (ogólnie) i organa kontroli (je•li w ogólne istnia•y) nie mog•y funkcjonowa• niezależnie. Nie mają więc do•wiadczenia w dziedzinie nowoczesnego „administrowania projektem” obejmuj•cego przetargi publiczne na kontrakty, o wyborze których decydowaj• procedury przetargowe. W tym samym czasie kraje te musia•y dostosowa• si• do destabilizuj•cego oddziaływanie wywo•anego wprowadzeniem warunków gospodarki wolnorynkowej.

724. Komisja próbowa•a od poc•tku wykorzysta• program Phare jako cz•• procesu uczenia si• dla administracji krajów EC (Europy •rodkowej). W uzupełnieniu do wprowadzania do•wiadcze• zarządzania projektem wnoszonych przez konsultantów w wi•kszo•ci pochodz•cych z Europy Zachodniej, Phare utworzy• si• jednostek zarządzania projektem (PMU). Jednostki te zosta•y wszczepione w istniej•c• struktur• administracyjn•, zwykle by•a to struktura jedno•nego dla danej dziedziny ministerstwa. Na czele PMU sta• wyższy urz•dnik z ministerstwa, a jej personel, wywodz•cy si• z ministerstwa, uzupełniany by• przez ekspertów zagranicznych oddelegowanych na mocy kontraktów pomi•dzy Komisj•, a różnymi firmami konsultanckimi Unii Europejskiej. W ten sposób, zgodnie z zamierzeniem, krajowi urz•dnicy zapoznawaliby si• z ekspertami „w godzinach pracy”, a ministerstwo by•oby zdolne do przej•cia zarządzania projektami oraz kontroli i sprawowania go w taki sposób, w jaki ministerstwa Pa•stw Członkowskich UE zarządzaj• i kontroluj• projekty Funduszy Strukturalnych.

725. Nadal jeszcze pozostaje do pokonania pewna droga niezb•dna do osiągni•cia celu, jakim b•dzie zdolno• administracji publicznej w pa•stwach EC do zarządzania i kontroli nad projektami op•acanymi ze środków UE. Poniżej przedstawiono problemy, z którymi nale•y si• jeszcze upora•:

- przekazywanie do•wiadczenia konsultantów urz•dnikom krajowym nie jest tak sfinalizowane i efektywne jak zamierzano, a ministerstwa naciskaj• na przed•u•enie kontraktów ekspertów zagranicznych;
- niekorzystne warunki rynkowe do rekrutacji wysoko wykwalifikowanych urz•dników pa•stwowych w porównaniu z wygórowanymi zarobkami sektora prywatnego, co doprowadzi•o do przej•cia dawnego personelu PMU do sektora prywatnego;
- •rodki podj•te przez niektóre pa•stwa EC do odwrócenia tendencji podanych w drugim punkcie wy•ej albo poprzez przekazanie zarz•dzania projektami Phare prywatnym „fundacjom” cz•sto istniej•cym w tym samym ministerstwie i wyp•acanie uposa•e• takich, jak w sektorze prywatnym lub poprzez „maksymalizowanie” zarobków krajowych urz•dników administracji publicznej administruj•cych projekty Phare;
- trudno•ci w zapewnieniu personelu PMU w tych krajach, które nie chc• podejmowa• takich kroków jakie opisano w punkcie trzecim wy•ej.

7. Kontrola wewn•trzna (jako funkcja zarz•dzania), kontrola wewn•trzna (wyodr•bniona organizacyjnie), kontrola zewn•trzna w krajach Europy •rodkowej

726. Poniewa• proces reform w pa•stwach EC rozpocz• si• na pocz•tku lat dziewi••dziesi•tych, w wi•kszo•ci krajów stworzono ju• instytucje i mo•liwo•ci do kontrolowania bud•etu. W krajach EC nie istnieje jednak•e wspólne pojecie kontroli wewn•trznej (jako funkcji zarz•dzania), kontroli wewn•trznej (wyodr•bnionej organizacyjnie) i kontroli zewn•trznej. Misje „ustalania faktów” i seminaria organizowane w tych krajach przez DG XX wykaza•y, •e nie istnieje ani model kontrolera finansowego prowadz•cego kontrol• operacji ex ante ze scentralizowan• funkcj• kontroli wewn•trznej (wyodr•bnionej organizacyjnie) jak w wielu Pa•stwach Cz•onkowskich UE, ani p•nocnoeuropejskie poj•cie samo-reguluj•cego si• systemu zarz•dzania finansowego w ka•dym ministerstwie opartego na •cis•ych regu•ach wykonywania i ksi•gowania bud•etu oraz przedstawiania sprawozdania Parlamentowi, nad czym piecz• sprawuje Ministerstwo Finansów. W wi•kszo•ci pa•stw EC istnieje funkcja kontroli zewn•trznej (Supreme Audit Institution — Najwy•sza Instytucja Kontrolna) na pograniczu pomi•dzy Trybuna•em Obrachunkowym, a Krajow• Izb• Kontroln• (National Audit Office), przedstawiaj•ca sprawozdanie Parlamentowi w niektórych przypadkach. W niektórych krajach Najwy•sza Izba Kontroli mo•e •czy• swoje funkcje kontroli zewn•trznej z kontrol• ex ante niektórych wydatków. Poj•cie niezale•no•ci kontrolera zewn•trznego nie zosta•o •ci•le sprecyzowane w krajach EC i w pocz•tkowych latach wprowadzania reform funkcj• kontroli zewn•trznej wykonywa•o w niektórych przypadkach ministerstwo kontrolne tworz•ce cz•• rz•du.

727. Id•c w •lad za kontaktami z DG XX i Trybuna•em Obrachunkowym, niektóre pa•stwa EC chc• przyj•• w kontroli finansów publicznych podej•cie instytucjonalne i metodologi•, podobne do tych, jakie zastosowano w Unii Europejskiej i jej Pa•stwach Cz•onkowskich. Najbardziej znaczcym przykadem s• W•gry, w których powo•ano urz•d kontroli wewn•trznej na szczeblu rz•dowym (the Government Control Office), pocz•tkowo w Ministerstwie Finansów, a teraz sk•adaj•cy sprawozdanie bezpo•rednio Premierowi. Urz•d ten jest upowa•niony do nadzorowania wykonania bud•etu pa•stwa i zagwarantowania, •e w•a•ciwie stosowano zasady zarz•dzania finansowego. Na W•grzech istnieje tak•e „klasyczna” kontrola zewn•trzna lub najwy•sza izba kontroli, sk•adaj•ca sprawozdanie niezale•nie Parlamentowi — State Audit Office.

728. Sytuacja nie przedstawia si• tak jasno w innych pa•stwach EC, chocia• prezentuj• one ogóln• gotowo•• do zastosowania modeli opracowanych w Unii Europejskiej, aby mog•y sobie skutecznie poradzi• z wymaganiami Unii Europejskiej i wspiera• projekty poakcesyjne. Zrozumienie znalaz•a zasada zawarta w artykule 209.a Traktatu, która mówi o tym, •e Pa•stwa Cz•onkowskie z tak• sam• trosk• b•d• zwalczaj•y nieprawid•owo•ci administruj•c funduszami UE, jak i administruj•c bud•etem krajowym.

729. DG XX/Kontrola Finansowa bada możliwości praktycznej współpracy z kontrolami finansowymi i organami kontrolnymi w państwach EC. Węgierski Government Control Office przeprowadzi już kontrole programów Phare i jest zainteresowany opracowywaniem ram, we współpracy z DG XX, do rozwijania działalności kontrolnych na drodze strukturalnej, czerpiąc doświadczenia z koordynacji kontroli pomiędzy Komisją a Państwami Członkowskimi w kontekście Funduszu Strukturalnego. W drodze do akcesji kontrola finansowa projektów Phare może pomóc w przygotowaniach do struktur kontroli wewnętrznej koniecznych po akcesji. W funduszach Phare przewidziano środki na projekty budowania instytucji i świadczenie pomocy technicznej.

730. Zadaniem, które musi być kontynuowane jest zachęcanie państw EC do opracowywania skutecznej kontroli wewnętrznej (jako funkcji zarządzania) w ministerstwach na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym, by zaistniała świadoma odpowiedzialność za zarządzanie funduszami i wykonanie projektu. W większości krajów konieczne jest zbudowanie od zera funkcji kontroli wewnętrznej (jako funkcji zarządzania) w każdym z ministerstw, z oczywistym przesłaniem, że świadoma jest kontrola wewnętrzna (jako funkcja zarządzania) i funkcjonuje skutecznie. Funkcja kontroli wewnętrznej (wyodrębnionej organizacyjnie), będąc niezależną od kontroli zewnętrznej, powinna być świadomie zsynchronizowana z nią, tak aby kontroler zewnętrzny mógł korzystać z wyników pracy kontrolera wewnętrznego. Niezależność jest podstawowym wymogiem stawianym zarówno kontroli wewnętrznej (wyodrębnionej organizacyjnie) jak i zewnętrznej, przy czym wyniki tej ostatniej przedstawiane są Parlamentowi. Unia Europejska może skutecznie uczestniczyć w tym procesie, nie tylko udzielając porad, pomocy technicznej i przekazując wzorce, ale również oferując przejrzyste modele instytucji służące publicznym, które kraje EC mogą zaadaptować do swoich określonych tradycji i okoliczności.

ZAŁĄCZNIK 1. PROCEDURY BUDŻETOWE

A. Podsumowanie procedur budżetowych WE

731. W procedurach budżetowych Wspólnoty wyróżnia się trzy podstawowe elementy.

732. Po pierwsze, pułap wydatków w budżecie, który określa bezwarunkowo górną granicę dochodu, jaki WE może uzyskać z Państw Członkowskich. Od roku 1999 będzie on wynosił 1.27% produktu narodowego brutto Wspólnoty. Ponieważ budżet Wspólnoty musi być w równowadze (tj. nie może zaciągać pożyczek), pułap tworzy górną granicę wydatkowania (poddane kilku mniejszym pozycjom wydatków). Pułap wydatków w budżecie jest ustalany Decyzją w sprawie wydatków w budżecie, w której zmiany muszą być uzgodnione jednomyślnie przez Państwa Członkowskie w Radzie i muszą być ratyfikowane podobnie do tej, która towarzyszy zmianom w Traktacie (tj. wymagają zatwierdzenia przez parlamenty krajowe w większości Państw Członkowskich).

733. Po drugie, plan dotyczący wydatków średnioterminowych znany pod nazwą Perspektywy finansowych. Ustala się w nim profile dla głównych kategorii wydatków na okres 5-7 lat (ostatni dla okresu 1993-1999 uzgodniono w Edynburgu na Radzie Europy w grudniu 1992), Perspektywy finansowe opierają się raczej na porozumieniu międzyinstytucjonalnym pomiędzy Radą, Komisją i Parlamentem Europejskim niż na formalnym instrumencie prawnym i nie mają statusu quasi-Traktatu jakiego ma pułap wydatków w budżecie.

734. Aktualne Perspektywy finansowe kończą się w roku 1999. Oczekuje się uzgodnienia dalszych Perspektyw finansowych, ale nie istnieją żadne prawne wymogi w tym zakresie.

735. Aktualne Perspektywy finansowe uzgodniono dzięki jednomyślności Rady Europy i można w nich wprowadzać zmiany kwalifikowanej większości głosów w Radzie i za zgodą Parlamentu Europejskiego (ale zawsze w ramach pułapu wydatków w budżecie).

736. Po trzecie, roczny budżet Wspólnoty. Jest to instrument prawny, który zatwierdza dochody i wydatki w danym roku. budżet musi być dozwolony Traktatem w granicach pułapu wydatków w budżecie, a w ramach porozumienia międzyinstytucjonalnego musi się mieścić w Perspektywach Finansowych.

737. Roczna procedura budżetowa jest złożona, obejmuje zwrotne porozumienia pomiędzy Radą i Parlamentem Europejskim.

738. W skrócie:

5. Komisja przygotowuje Wstępny projekt budżetu (*PDB — Preliminary Draft Budget*) w maju roku poprzedniego;
6. Rada odbywa pierwsze czytanie budżetu Rady w czerwcu, aby przyjąć projekt budżetu (*Draft Budget — DB*). Następuje to po dyskusjach pomiędzy Prezydium, Komisją i Parlamentem (dialog trójstronny) i szczegółowym przygotowaniu przez urzędników w Komitecie ds. budżetu Rady (zwykle złożonym z urzędników Ministerstwa Finansów/budżetu przeniesionych do Stałego Przedstawicielstwa);
7. Parlament Europejski odbywa swoje pierwsze czytanie Projektu budżetu w październiku, wprowadza w nim poprawki i zwraca go Radzie;

8. Rada Bud•etu odbywa drugie czytanie w listopadzie i przekazuje Projekt Bud•etu Parlamentowi;
9. Parlament przyjmuje ko•cowy lub Przyj•ty Bud•et (*Adopted Budget*), zwykle w grudniu.

739. W trakcie tych zmian obowi•zuje podstawowa zasada, •e Rada ma ostatnie s•owo w sprawie wydatków „obligatoryjnych” (ich znaczna cz••• dotyczy rolnictwa) a Parlament ma ostatnie s•owo w sprawie wydatków „nieobligatoryjnych” (wi•kszo•ci wydatków innych ni• na rolnictwo).

740. Szczegó•owe procedury i zasady s• z•o•one. Nowe Pa•stwa Cz•onkowskie musz• zdoby• znacz•• wiedz• praktycz• na ten temat.

741. Wreszcie, wydatki z Bud•etu Wspólnoty musz• by• prawnie uzasadnione, tj. musi istnie• ustawodawstwo Wspólnoty, które zatwierdza polityk• wydatkowania pieni•dzy. Wprowadzenie do Bud•etu Wspólnoty samo z siebie nie autoryzuje wydatku przy braku podstawy prawnej.

B. Badanie zasad bud•etowych i praktyki w Pa•stwach Cz•onkowskich

742. Dyrekcja Generalna XIX prowadzi obecnie studium wspó•pracy w Mi•dzynarodowym Instytucie Nauk Administracyjnych na temat „Zasad bud•etowych i praktyki w Pa•stwach Cz•onkowskich”. Studium to, które ma zosta• zako•czone we wrze•niu 1997, da mi•dzy innymi pogl•d na procedury stosowane w zasadach bud•etowych stosowanych w Pa•stwach Cz•onkowskich. Osobami, z którymi nale•y si• kontaktowa• s• Jean-Pierre Baché, Szef jednostki, Dyrekcja Generalna XIX, Bud•ety, oraz Catherine Bourtembourg, Zast•pca Dyrektora Generalnego, IIAS.

ZAŁĄCZNIK 2. PROCES ZAMYKANIA RACHUNKÓW

743. Wydatek w ramach schematu rolnego jest poddawany przepisom regulującym, które wymagają, aby był wykonany zgodnie z zasadami wspólnotowymi w ramach wspólnotowej organizacji rynków. Aby umożliwić Komisji zagwarantowanie spełnienia tych przepisów Komisja wymaga od Państw Członkowskich wprowadzenia następujących nowych dyspozycji od roku księgowego 1966:

- Wszystkie Państwa Członkowskie formalnie akredytują agencje dokonujące płatności odpowiedzialne za administrowanie systemami EAGGF, poddawane kryteriom administracyjnym i kontrolnym;
- W przypadku, gdy akredytowana jest więcej niż jedna agencja dokonująca płatności musi być wyznaczone ciało koordynujące (Co-ordinating Body), aby działać jako przedstawiciel Państwa Członkowskiego do rozpowszechniania tekstów wspólnotowych, promować zharmonizowane zastosowanie schematów wdrożeniowych, wysyłać do Komisji informacje zagwarantowane przepisami i zagwarantować, że wszystkie informacje księgowe konieczne do celów statystycznych i kontrolnych są do dyspozycji Komisji. (W Zjednoczonym Królestwie ciałem koordynującym jest Urząd Interwencji (Intervention Board));
- Każde Państwo Członkowskie ma wyznaczyć niezależne ciało wydające świadectwa (Certifying Body) do przeprowadzania kontroli i dostarczania świadectwa dotyczącego kompletności i dokładności rachunków EAGGF oraz zgodności z kryteriami agencji dokonujących płatności (W Zjednoczonym Królestwie tym ciałem wydającym świadectwa jest Krajowy Urząd Kontroli — National Audit Body).

744. Roczna procedura zamykania rachunków dzieli się na dwie części. Jest to część finansowa (na podstawie rachunków i wspomagających świadectw wysyłanych przez Państwa Członkowskie) i część zgodności (na podstawie wizyt na miejscu kontrolerów Komisji sprawdzających zgodność ze schematem wymagającym regulacyjnych).

745. Gdy kontrola zgodności ujawni słabość procedur, Komisja przedstawi wnioski dotyczące odrzucenia (zakaz) części wydatku systemowego, odzwierciedlające poziom ryzyka, na który według niej zostały narażone fundusze Wspólnoty. Zakaz może nie obejmować wydatków wykonanych przed upływem dwudziestu czterech miesięcy poprzedzających formalne powiadomienie przez Komisję o wynikach jej kontroli. Wyniki kontroli i wszelkie wynikające z nich zakazy będą poddane pełnej dyskusji z Komisją przed wydaniem formalnego powiadomienia. Państwa Członkowskie mogą wtedy odwołać się do ciała pojednawczego, którego funkcja polega na godzeniu różnych stanowisk Komisji i zainteresowanego Państwa Członkowskiego.

746. Finansowe skutki kontroli zgodności będą zawarte w decyzji finansowej podejmowanej do 30 kwietnia następnego roku księgowego. Opublikowana przez Komisję decyzja wyznacza kwoty uznawane w przypadku finansów EAGGF. Te sumy obejmują regulacje księgowe i korekty, z których część może obciążać Państwo Członkowskie. Odrzucona kwota netto ma być zrefundowana przez Komisję. Decyzja Komisji może być odrzucona jedynie przez założone powołaniem odwołanie się do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (European Court of Justice), które musi być wniesione w ciągu dwóch miesięcy od opublikowania lub wszelkiego wcześniejszego formalnego powiadomienia.

747. [W Zjednoczonym Królestwie finansowe konsekwencje obciążają Ministra Finansów (*Exchequer*)].

ZAŁĄCZNIK 3. LISTA UŻYTECZNYCH TERMINÓW

Kontrola a priori
(A Priori Audit)

Patrz kontrola *ex ante*.

Kontrola a posterpriori
(A Posterpriori 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 dobre prace 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, którymi 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 prawną 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 sporządzanego przez kontrolera po przeprowadzeniu kontroli. Przykładowo, raport pokontrolny dołączony do sprawozdań finansowych organizacji można potraktować jako ich potwierdzenie.

Zatwierdzenie (finansowe)
(*Authorisation (Financial)*)

Oznacza, że władza zatwierdzająca zweryfikowała czynności lub transakcje i stwierdziła jej zgodność z przyjętymi zasadami i procedurami (300.03.2a).

Sporządzenie 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 działająca z wieloma różnymi agendami/spółkami zależnymi może przygotować rachunki skonsolidowane odzwierciedlające sytuację organizacji jako całości, jak również sprawozdania dla każdej działającej agencji/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.

Korupcja (<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”.
Należyta staranność zawodowa (<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.
Gospodarność, wydajność i skuteczność (<i>Economy, Efficiency and Effectiveness</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Gospodarność oznacza nabywanie zasobów niezbędnych (finansowych, ludzkich, budynków, wyposażenia, itd.) do prowadzenia działalności przy najniższych kosztach. • Skuteczność oznacza osiągnięcie maksymalnych wyników na danym poziomie zasobów wykorzystywanych do prowadzenia działalności. • Wydajność oznacza stopień, w jakim zostały osiągnięte wyznaczone cele prowadzonej działalności.
Kontrola wstępna (<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.
Kontrola następcza (<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 rozliczenia 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 ³⁵ .
Kontrolerzy zewnętrzni (<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.
Kontrola finansowa (<i>Financial Control</i>)	Patrz Kontrola zarządzenia.

35. *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 Sodu (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 wzajemnie zgodne.

Wybór sposobu działania opiera się na zadawalającej ocenie *ex ante*.

Decyzja przyznania kolejnej raty danego programu jest oparta na wyciągnięciu monitoringu dorocznego.

Ocena *ex post* służy do oceny wpływu społeczno-gospodarczego danego działania i jest dalej wykorzystywana.

Wystarczająco szczegółowe są plany finansowe operacji. Są powiązane z indykatorywnym 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 zarządcza
(*Management Control*)

Lub kontrola wewnętrzna (jako funkcja zarządzania) (*Internal Control*) oznacza organizację, politykę lub procedury stosowane do zapewnienia, że programy rzeczowe osiągną zamierzone cele; że zasoby użyte w tych programach są spójne z określonymi celami i zadaniami organizacji, której to dotyczy; programy te są chronione przed marnotrawstwem, oszustwem i złym zarządzaniem; i że decyzje podejmowane są na podstawie wiarygodnych i aktualnych informacji uzyskiwanych, konserwowanych i przygotowywanych w postaci raportów.

Za ustanowienie i monitorowanie systemów kontroli zarządzania odpowiada kierownictwo organizacji, a nie kontroler zewnętrzny.

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 szczegó•owa kontrola poszczególnych 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••e• 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 odró•nieniu od wyników bezpo•rednich, które odnosz• si• do bardziej bezpo•rednich lub natychmiastowych celów. St•d rezultatem wyrwkowej 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•zonych o przekroczenie prawnie dopuszczonego poziomu alkoholu.. Cz•sto trudno jest zmierzy• rezultaty.

Wynik bezpo•redni
(*Outputs*)

Odnosi si• do tego, co jest bezpo•rednim lub natychmiastowym skutkiem dzia•alno•ci. W zale•no•ci od swojej natury wyniki bezpo•rednie mog• by• lub mog• nie by• proste do zmierzenia. St•d liczba przypadków szpitalnych, z którymi ma do czynienia lekarz jest •atwiejsza do zmierzenia ni• zalecenia w sprawie problemu polityki (zdrowotnej) przedstawione przez administratora resortu zdrowia jego najwy•szemu prze•o•onemu lub ministrowi, które mog• by• jedynie ocenione w sposób jako•ciowy i zasadniczo subiektywny.

•rodki własne
(*Own Resources*)

Własne zasoby UE odnosz• si• do nale•no•ci celnych i op•at rolnych (*tradycyjne zasoby własne*), zasobów opartych na podatku VAT i na zasobach komplementarnych opartych na PKB.

Ocena pracy
(*Performance Appraisal*)

Ocena pod k•tem z góry wyznaczonych kryteriów wydajno•ci i skuteczno•ci, wed•ug których osoba realizuje uzgodniony zbiór zada•. Takie oceny s• cz•sto stosowane do przeprowadzania kwalifikacji, czy menad•erowie powinni otrzyma• podwy•ki 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 strony trzecie 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 że przeprowadzane są ciągłe sprawdzenia, 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

Rozporządzenie /dyrektywa itd.	Przedmiot
TEC ³⁶ 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

Rozporządzenie /dyrektywa itd.	Przedmiot
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

Wydatki

Rozporządzenie /dyrektywa itd.	Przedmiot
729/70	Rozporządzenie nr 729/70/EWG Rady z dnia 21 kwietnia 1970 w sprawie finansowania Wspólnej Polityki Rolnej

36. Traktat Europejskich Wspólnot Gospodarczych znany także jako Traktat rzymski.

•rodki własne

Rozporządzenie /dyrektywa itd.	Przedmiot
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

Rozporządzenie /dyrektywa itd.	Przedmiot
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

Rozporządzenie /dyrektywa itd.	Przedmiot
1663/95	Rozporządzenie Rady nr 1663/95/WE z dnia 7 lipca 1995 ustanawiaj•ce szczegó•owe zasady stosowania rozporządzenia Rady nr 729/70/EWG dotycz•cego procedury zamykania rachunków Sekcji Ukierunkowa• EAGGF
4045/89	Rozporządzenie Rady nr 4045/89/EWG z dnia 21 grudnia 1989 w sprawie dok•adnego badania przez Pa•stwa Cz•onkowskie transakcji tworz•cych cz••• 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 szczegółowe 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 Ukierunkowania 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.

210/97

Przedmiot

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.

595/91

Przedmiot

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 Ukierunkowa 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 Ukierunkowa EAGGF

ZAŁĄCZNIK 5. LISTA SKRÓTÓW

ACA	Austriacki Trybunał Obrachunkowy — <i>Rechnungshof</i>
ACCT	Centralna Księgowość Skarbu (FR) — <i>Agence Comptable Centrale du Trésor</i>
ACOFA	Centralna Agencja Organizacji Ukierunkowania w Sektorze Rolnym (FR) — <i>Agence Centrale des Organismes d'Intervention dans le Secteur Agricole</i>
AMA	Agrarmarkt Austria
AMS	Urząd Zatrudnienia (AU) — <i>Arbeitsmarktservice</i>
ATS	Szyling austriacki — <i>Österreichische Schilling</i>
BCC	Komitet ds. Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego — <i>Budgetary Control Committee of the European Parliament</i>
BHG	Austriacka Ustawa Budżetowa — <i>Bundeshaushaltsgesetz</i>
BHV	Austriacka ordynacja budżetu federalnego — <i>Bundeshaushaltsverordnung</i>
C&AG	Rewident księgowy i generalny kontroler (UK) — <i>Comptroller and Auditor General</i>
CAP	Wspólna polityka rolna — <i>Common Agricultural Policy</i>
CEC	Rada Wspólnot Europejskich lub Kraje Europy Centralnej — <i>Council of the European Communities OR Central European Countries</i>
CICC	Komisja Koordynacyjna Instrumentów Kontrolnych Wspólnoty (FR) — <i>Commission de Co-ordination des Controlés Communautaires</i>
CNASEA	Krajowe Centrum ds. Planowania Struktur Gospodarstw Rolnych (FR) — <i>Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles</i>
COCOLAF	Komitet Doradczy ds. Koordynowania Zapobiegania Oszustwom UCLAF — <i>UCLAF's Advisory Committee for the Co-ordination of Fraud Prevention</i>
COREPER	Komitet Stałych Przedstawicieli Unii Europejskiej — <i>Committee of Permanent Representatives of the European Union</i>
CSF	Ramy strukturalne Wspólnoty — <i>Community Structural Framework</i>
DAFSE	Europejski Departament Spraw Związanych z Funduszem Socjalnym — <i>European Social Fund Affairs Department</i>

DAS	Deklaracja Ubezpieczenia (FR) — <i>Déclaration d'Assurance</i> (patrz SOA)
DATAR	Delegatura ds. Planowania i Dzia•ania Regionalnego (FR) — <i>Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale</i>
DB	Projekt bud•etu — <i>Draft</i>
DFID	Departament Rozwoju Mi•dzynarodowego (UK) — <i>Department for International Development</i>
DG V	Dyrekcja Generalna V (Zatrudnienie, Relacje przemys•owe & Sprawy spo•eczne) Komisji Europejskiej — <i>Directorate-General V (Employment, Industrial Relations & Social Affairs) of the European Commission</i>
DG VI	Dyrekcja Generalna VI (Rolnictwo) Komisji Europejskiej — <i>Directorate-General VI (Agriculture) of the European Commission</i>
DG IX	Dyrekcja Generalna IX (Personel i administracja) Komisji Europejskiej — <i>Directorate-General IX (Personnel and Administration) of the European Commission</i>
DG XVI	Dyrekcja Generalna XVI (Polityka regionalna) Komisji Europejskiej — <i>Directorate-General XVI (Regional Policies) of the European Commission</i>
DG XIX	Dyrekcja Generalna XIX (Bud•ety) Komisji Europejskiej — <i>Directorate-General XIX (Budgets) the European Commission</i>
DG XX	Dyrekcja Generalna XX (Kontrola Finansowa) Komisji Europejskiej — <i>Directorate-General XX (Financial Control) of the European Commission</i>
DGCCRF	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>
DGDDI	Dyrekcja Generalna Ce• i Akcyzy (FR) — <i>Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects</i> — DGDDI)
EAGGF	Europejski Fundusz Gwarancji i Ukierunkowania Rolnictwa — <i>European Agricultural Guidance and Guarantee Fund</i> (skrót francuski FEOGA)
EC	Wspólnota Europejska LUB Komisja Europejska LUB Rada Europy — European Community OR European Commission OR European Council
ECA	Europejski Trybuna• Obrachunkowy — <i>European Court of Auditors</i> (skrót francuski CCE)
ECOFIN	Ekonomiczno-Finansowa Rada Ministrów — <i>Economic & Finance Council of Ministers</i>
ECSC	Europejska Wspólnota W•gla i Stali — <i>European Coal and Steel Community</i>

ECU	Europejska jednostka walutowa — <i>European Currency Unit</i>
EDF	Europejski Fundusz Rozwoju — <i>European Development Fund</i>
EEA	Europejski Obszar Gospodarczy — <i>European Economic Area</i>
EEC	Europejska Wspólnota Gospodarcza — <i>European Economic Community</i>
EES	Europejska Przestrzeń Gospodarcza — <i>European Economic Space</i>
EIB	Europejski Bank Inwestycyjny — <i>European Investment Bank</i>
EMS	Europejski system monetarny — <i>European Monetary System</i> (składa się z dwóch części: <i>ECU</i> i <i>ERM</i>)
EMU	Gospodarcza i monetarna unia Wspólnoty Europejskiej (znana także jako Europejska Unia Monetarna) — <i>Economic and Monetary Union of EC (European Monetary Union)</i>
EP	Parlament Europejski — <i>European Parliament</i>
ERDF	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego — <i>European Regional Development Fund</i>
ERM	Mechanizm kursu przeliczeniowego — <i>Exchange Rate Mechanism</i>
ESA	Europejski standard księgowania — <i>European Standard of Accounting</i>
ESF	Europejski Fundusz Socjalny — <i>European Social Fund</i>
EU	Unia Europejska — <i>European Union</i>
EUROATOM	Europejska Wspólnota Energii Atomowej — <i>European Atomic Energy Community</i>
EUROSAI	Europejska organizacja najwyższych instytucji kontrolnych — <i>European Organisation of Supreme Audit Institutions</i>
EUROSTAT	Urząd Statystyczny Wspólnot Europejskich — <i>Statistical Office of the European Communities</i>
FEOGA	Patrz EAGGF
FF	Frank francuski
FIFG	Instrument finansowy ds. ukierunkowania rybołówstwa — <i>Financial Instrument for Fisheries Guidance</i>
FIM	Marka fińska

FIRS	Fundusz Interwencyjny i Regulujący Rynek Cukru — <i>Fonds d'Intervention et de Régulation du Marché du Sucre</i>
GDP	Produkt krajowy brutto — <i>Gross Domestic Product</i>
GGE	Wydatki ogólne rządu — <i>General Government Expenditure</i>
GNP	Produkt narodowy brutto — <i>Gross National Product</i>
IBAP	Urząd Interwencji w Dziedzinie Produkcji Rolnej (UK) — <i>Intervention Board for Agricultural Produce</i>
ICLAF	Urząd ds. Koordynacji Przeciwdziałania Oszustwom (FR) — <i>Instance de Co-ordination de la Lutte Anti-Fraude</i>
ICN	Instytucja Kontroli Krajowej (FR) — <i>Institutions de Contrôle Nationales</i>
IFADAP	Instytut ds. Finansowania i Pomocy w Rozwoju Rolnictwa i Rybołówstwa (Portugalia) — <i>Agricultural and Fisheries Development Assistance and Financing Institute</i>
IFAP	Międzynarodowa Federacja Producentów Rolnych — <i>International Federation of Agricultural Producers</i>
IGC	Konferencja między-rządowa — <i>Inter-Governmental Conference</i>
IGF	Generalny Inspektorat Finansów (Portugalia)
INGA	Krajowy Instytut Interwencji Rolniczej oraz Gwarancji (Portugalia) — <i>National Agricultural Intervention and Guarantee Institute</i>
INSEE	Krajowy Instytut Statystyki i Badań Gospodarczych (FR) — <i>Institut National de la Statistique et les Etudes Economiques</i>
INTERBEV	Krajowe międzybranżowe stowarzyszenie ds. bydła i mięsa (FR) — <i>Association Nationale Interprofessionnelle du Bétail et des Viandes</i>
INTERLAIT	Krajowe międzybranżowe stowarzyszenie ds. bydła i mięsa (FR) — <i>Association Nationale Interprofessionnelle du Lait</i>
INTOSAI	Międzynarodowa organizacja najwyższych organizacji kontrolnych — <i>International Organisation of Supreme Audit Institutions</i>
ISC	Najwyższa organizacja kontrolna — <i>Institutions Supérieurs de Contrôle</i> (ang.SAI)
IT	Technika informatyczna — <i>Information Technology</i>
MoA	Ministerstwo Rolnictwa — <i>Ministry of Agriculture</i>

MoF	Ministerstwo Finansów — <i>Ministry of Finance</i>
MS	Państwo Członkowskie Unii Europejskiej — <i>Member State of the European Union</i>
NAI	Krajowa instytucja kontrolna — <i>National Audit Institution</i>
NAO	Krajowy urząd kontrolny — <i>National Audit Office</i>
NATO	Pakt Północno-Atlantycki — <i>North Atlantic Treaty Organisation</i>
ONIC	Krajowy Międzybranżowy Urząd ds. Zboża (FR) — <i>Office National Interprofessionnel des Céréales</i>
ONILAIT	Krajowy Międzybranżowy Urząd ds. Mleka i produktów Mleczarskich (FR) — <i>Office National Interprofessionnel du Lait et des Produits Laitiers</i>
OR	Źródki własne — <i>Own resources</i>
ÖSTAT	Główny Urząd Statystyczny (Austria) — <i>Österreichisches Statistisches Zentralamt</i>
PAC	Komitet ds. rachunków publicznych (Różne kraje) — <i>Public Accounts Committee</i>
PDB	Wstępny projekt budżetu — <i>Preliminary Draft Budget</i>
PMU	Jednostka zarządzania projektem — <i>Project Management Unit</i>
PR	Stałe Przedstawicielstwo w Brukseli — <i>Permanent Representation in Brussels</i>
PRG	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>
PSA	Parlamentarni kontrolerzy państwowi (Finlandia) — <i>Parliamentary State Auditors</i>
RR	Kontrolerzy parlamentarni (Szwecja) — <i>Riksdagensrevisorer</i>
RRV	Krajowy Urząd Kontroli (Szwecja) — <i>Riksdagensrevisionsverket</i>
SAI	Najwyższa instytucja kontrolna — <i>Supreme Audit Institution</i>
SCA	Specjalny komitet ds. rolnictwa — <i>Special Committee for Agriculture</i>
SEK	Korona szwedzka
SEM 2 000	Program Trafnego i Skutecznego Zarządzania SEM 2 000 — <i>Sound and Efficient Management SEM 2 000</i>

SF	Fundusz Strukturalny — <i>Structural Fund</i>
SGAR	Sekretarz Generalny ds. Regionalnych — <i>Secrétaire Général pour les Affaires Régionales</i>
SGCI	Sekretariat Międzynarodowego Komitetu ds. Europejskich Problemów Gospodarczych — <i>Secrétaire du Comité Interministériel pour les Questions Economiques Européennes</i>
SIGMA	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>
SME	Ma•e i •rednie przedsi•biorstwa — <i>Small and Medium-sized Enterprises</i>
SOA	Deklaracja Ubezpieczenia — <i>Statement of Assurance</i> (patrz DAS)
SPD	Ujednolicony dokument programowy — <i>Single Programming Document</i>
TEN	Sie• trans europejska — <i>Trans European Network</i>
UCLAF	Jednostka Komisji Europejskiej ds. Koordynacji Przeciwdzia•ania Defraudacjom — <i>European Commission's Unit for the Co-ordination of Fraud Prevention</i>
VAT	Podatek od warto•ci dodanej — <i>Value Added Tax</i>
ZA/E	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-KAŁMIERCZAK, 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