

*Sebastian Mitrowski**

Europejski Trybunał Obrachunkowy – organ kontrolny w systemie instytucjonalnym Wspólnot Europejskich**

W ramach rozwoju integracji europejskiej, a także wobec coraz większych środków finansowych pozostających w gestii Wspólnot, pojawiła się potrzeba ustanowienia pewnych regulacji służących kontroli dysponowania tymi środkami. Do 1975 r. zadania te należały do dwóch odrębnych instytucji – *The Audit Board of the EEC and Euratom* oraz *The ESCC Auditor*. Na mocy Traktatu Brukselskiego z 22 lipca 1975 r. instytucje te zostały połączone, tworząc Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO).¹ Oficjalne rozpoczęcie prac Trybunału miało miejsce w październiku 1977 r. w Luksemburgu, gdzie Trybunał do dziś ma swoją siedzibę.

Idea powołania Trybunału wywodzi się z jednej z podstawowych zasad współczesnych demokracji, jaką jest zasada istnienia niezależnej instytucji kontrolującej środki pozostające w gestii państwa. Jej przejawem jest funkcjonowanie we wszystkich państwach Unii Europejskiej instytucji kontrolnych niezależnych od władzy wykonawczej i umocowanych w prawie, które stoją na straży wykorzystania środków publicznych. W Polsce zadania te wykonuje Najwyższa Izba Kontroli. Z tej właśnie tradycji wywodzi się także idea powołania niezależnego zewnętrznego kontrolera wydatkowania funduszy wspólnotowych. O potrzebie takiego kontrolera świadczy także fakt wyniesienia Euro-

* Mgr **Sebastian Mitrowski** – urzędnik służby cywilnej Europejskiego Trybunału Obrachunkowego i absolwent Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego oraz Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego.

** Opinia wyrażona w niniejszym artykule jest oparta na osobistych poglądach autora i nie jest w jakimkolwiek stopniu oficjalnym stanowiskiem Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

¹ Inne nazwy własne Trybunału pojawiające się w publikacjach to: Europejski Trybunał Biegłych Rewidentów oraz Europejski Trybunał Księgowych, jednakże właściwą nazwą własną jest nazwa przytoczona w tekście.

pejskiego Trybunału Obrachunkowego do rangi instytucji Wspólnot Europejskich na mocy podpisanego 7 listopada 1992 r. Traktatu z Maastricht. Traktat ten nie tylko wzmocnił niezależność i uprawnienia Trybunału, ale także zobowiązał go do corocznego przygotowania tzw. potwierdzenia wiarygodności (DAS – franc. *declaration d'assurance*) rozliczeń Wspólnoty oraz legalności i prawidłowości operacji leżących u jej podstaw. Także następny traktat – Traktat Amsterdamski z 2 października 1997 r. – umocnił pozycję Trybunału rozszerzając zakres jego uprawnień kontrolnych na drugi i trzeci filar Unii. Traktat ten zagwarantował także ochronę prerogatyw Trybunału przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości. Podpisany 26 lutego 2001 r. Traktat z Nicei zasadniczo ograniczył się do potwierdzenia wcześniejszych postanowień, a więc obowiązku publikowania oceny DAS dla każdego głównego obszaru działania UE i zagwarantowania każdemu państwu członkowskiemu posiadania jednego członka w Kolegium Trybunału. Podkreślił także znaczenie współpracy Trybunału z krajowymi instytucjami kontrolnymi.

W wyniku tych wszystkich zmian działania ETO znajdują mocną podstawę prawną wyrażoną przede wszystkim w artykułach 246-248 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Na tej podstawie do zadań Trybunału należy:

- kontrola rozliczeń wszystkich dochodów i wydatków Unii Europejskiej oraz wszystkich organów utworzonych przez Unię, w zakresie przepisów je ustanawiających,
- badanie legalności i prawidłowości dochodów i wydatków UE oraz kontrola właściwego zarządzania finansami,
- przygotowywanie sprawozdań rocznych (*Annual Report*) zawierających obserwacje dotyczące wykonania budżetu UE za każdy rok obrachunkowy, a także potwierdzenia wiarygodności (DAS) rozliczeń Unii za dany rok,
- prawo przygotowywania sprawozdań specjalnych (*Special Report*) zawierających uwagi Trybunału w kwestiach ważnych z punktu widzenia polityki finansowej Unii,
- informowanie odpowiednich instytucji o przypadkach nieprawidłowości i podejrzeniach nadużyć wykrytych w trakcie kontroli,
- dostarczanie oficjalnych opinii na temat prawodawstwa UE związanego z kwestiami finansowymi, a także obowiązek ich konsultowania w procesie projektowania,
- wspieranie Parlamentu Europejskiego, który jest odpowiedzialny za udzielenie Komisji Europejskiej absolutorium bu-

dżetowego, w wykonywaniu jego zadań poprzez publikację sprawozdań i opinii z kontroli.

Warto w tym miejscu podkreślić, iż Trybunał Obrachunkowy, wbrew skojarzeniom wynikającym z polskiego tłumaczenia jego nazwy, nie dysponuje żadnymi uprawnieniami sądowymi, a jego sprawozdania i opinie nie są prawnie wiążące. Niemniej mają one duże znaczenie dla innych instytucji europejskich.

Szczególną częścią działalności Trybunału jest jego rola w przeciwdziałaniu nadużyciom. Nadużycie czy też defraudacja to zagrożenia, które pojawiają się przy funkcjonowaniu skomplikowanych budżetów, do jakich bez wątpienia należy budżet Unii Europejskiej. Pomimo iż głównym zadaniem Trybunału jest ochrona interesów finansowych Unii, zajmuje się on również badaniem, czy obecnie obowiązujące lub proponowane rozwiązania prawne nie sprzyjają nadużyciom. Należy jednak pamiętać, iż przeciwdziałanie, wykrywanie i wyjaśnianie wszelkich nadużyć nie jest zadaniem Trybunału, lecz osób, które zarządzają i nadzorują wdrażanie polityk wspólnotowych w samej Komisji Europejskiej oraz w państwach członkowskich. Odpowiedzialne za to osoby powinny zapewnić właściwy system kontroli wewnętrznej, podział obowiązków, prawidłowe funkcjonowanie procedur administracyjnych, a także odpowiednio skonstruowany system audytu wewnętrznego, który zapewni ujawnienie i wyjaśnienie nieprawidłowości, a także ukaranie winnych. Jako kontroler zewnętrzny Trybunał ma tutaj pewne możliwości działania, jak na przykład rewidowanie istniejących rozwiązań organizacyjnych czy też wskazywanie elementów sprzyjających nieprawidłowościom wykrytych w wyniku przeprowadzonych kontroli.

Organizacja i struktura Trybunału

Zgodnie z postanowieniami traktatowymi każde państwo członkowskie ma prawo nominacji jednego członka Trybunału. Powinna to być osoba posiadająca doświadczenie w krajowych organach kontroli zewnętrznej lub mająca szczególne kwalifikacje do zajmowania tego stanowiska. Kandydaci wysuwani przez państwo członkowskie są zatwierdzani przez Radę Unii Europejskiej po wcześniejszej konsultacji z Parlamentem Europejskim.² Kadencja każdego z członków wynosi 6 lat i może być odnowiona na kolejny okres. Mimo iż opinia Parla-

² Konsultacja wyraża się w formie przesłuchań kandydatów przez Komisję Kontroli Budżetu (COCOBU) Parlamentu Europejskiego.

mentu nie jest wiążąca dla Rady, w praktyce ma duże znaczenie. W przeszłości sytuacja, w której Parlament nie wyraził aprobaty dla wysuniętych kandydatur miała miejsce tylko dwa razy – w 1989 r. oraz 1993 r. Traktat gwarantuje członkom Trybunału całkowitą niezależność w wykonywaniu swojej funkcji, a także zobowiązuje ich do działania w ogólnym interesie Unii Europejskiej. Członkowie wybierają ze swojego grona prezesa na okres trzyletni (z możliwością reelekcji), który kieruje pracami Kolegium, przewodniczy jego posiedzeniom, czuwa nad wprowadzaniem decyzji Trybunału w życie oraz właściwym zarządzaniem instytucją i jej pracami. Prezes reprezentuje też Trybunał na zewnątrz, a w szczególności przed Parlamentem Europejskim. Obecnie, od 2005 r., prezesem Trybunału jest Hubert Weber (Austria).

Członkowie Kolegium są przypisani do specyficznych sektorów działalności Trybunału. Zasiadają obecnie w pięciu izbach i odpowiadają w szczególności za przygotowanie i implementację decyzji ETO w przypisanych im dziedzinach. Podejmowanie decyzji zarówno w grupach, jak i na forum Kolegium odbywa się w drodze głosowania większościowego.

Za administracyjną stronę funkcjonowania Trybunału odpowiada, podobnie jak w innych instytucjach Unii, sekretarz generalny mianowany przez Trybunał i posiadający najwyższy stopień zaszczerogowania w służbie cywilnej instytucji. Jest on odpowiedzialny za zarządzanie personelem Trybunału, a także za funkcjonowanie Sekretariatu Generalnego Trybunału. W porównaniu z postawionymi zadaniami personel Trybunału jest stosunkowo skromny i liczy obecnie około 760 osób. W jego skład wchodzi posiadający odpowiednie wykształcenie i kwalifikacje kontrolerzy-audytorzy, stanowiący około połowy zatrudnionych (obecnie ok. 340 osób), tłumacze (ok. 120 osób), administracja (około 130 osób) oraz pracownicy gabinetów członków Trybunału.³ Ten niewielki skład ogranicza w pewnym stopniu możliwości pracy ETS i zmusza do podejmowania kontroli jedynie w najważniejszych kwestiach. Personel Trybunału stanowią w większości urzędnicy służby cywilnej Wspólnot Europejskich rekrutowani w drodze otwartych konkursów, jednakże zatrudniani są też pracownicy czasowi wspomagający funkcjonariuszy w prowadzonych kontrolach lub posiadający specyficzne kwalifikacje zawodowe.

Wewnętrzne funkcjonowanie Trybunału określa regulamin wewnętrzny zatwierdzony przez Radę Unii Europejskiej. Obecnie prze-

³ Dane wg stanu na dzień 31 grudnia 2005.

widuje on cztery rodzaje kontroli dotyczące różnych obszarów budżetu. Grupa pierwsza odpowiada za politykę rolną, druga za politykę strukturalną i wewnętrzną, trzecia za działania zewnętrzne, zaś czwarta za środki własne, operacje bankowe, wydatki administracyjne oraz instytucje i organy wspólnotowe.⁴ Dodatkowa, piąta grupa – odpowiada za koordynację prac nad potwierdzeniem wiarygodności, zapewnienie odpowiedniej jakości pracy oraz opracowanie i rozwój metodologii stosowanej przez Trybunał. Do każdej z tych grup wchodzi od pięciu do sześciu członków Kolegium, którzy wybierają spośród siebie dziekana na okres dwóch lat. Obok grup kontrolnych funkcjonuje także Komitet Administracyjny odpowiedzialny za kwestie administracyjne wymagające oficjalnych decyzji Trybunału.

Podobnie jak inne instytucje unijne Trybunał dysponuje własnym budżetem finansowanym z budżetu ogólnego Unii, zatwierdzanego przez Parlament Europejski po konsultacji z Radą. Obecnie wynosi on około 100 milionów euro, z czego większą część stanowią wydatki pracownicze. Budżet Trybunału stanowi około 0,1% wszystkich wydatków Unii oraz około 1,6% wszystkich wydatków administracyjnych instytucji i organów UE.⁵ Z inicjatywy Trybunału jego sprawozdania finansowe są corocznie kontrolowane przez niezależną zewnętrzną firmę audytorską, a wyniki kontroli przedstawiane Parlamentowi i Radzie oraz publikowane w Dzienniku Urzędowym UE. Podobnie jak w przypadku innych instytucji, decyzja o udzieleniu Trybunałowi absolutorium za wykonanie budżetu należy do kompetencji Parlamentu Europejskiego.

Zakres i podejście kontrolne

Głównym zadaniem Trybunału jest kontrola wszystkich dochodów i wydatków Unii Europejskiej oraz instytucji i organów przez nią powołanych. Kontrola ta służy corocznemu opracowaniu potwierdzenia wiarygodności będącego podstawą do udzielenia absolutorium budżetowego przez Parlament Europejski. W celu wywiązania się z tych obowiązków Trybunał działa w dwóch podstawowych zakresach.

Pierwszym jest kontrola czy dochód miał miejsce, a wydatek został poniesiony zgodnie z zasadami legalności i poprawności. Jest to typo-

⁴ Podział zadań pomiędzy grupami ulegnie nieznacznym zmianom od 1 stycznia 2007 r. z uwagi na zmieniony podział i układ budżetu UE w ramach perspektywy finansowej na lata 2007-2013.

⁵ Dane za rok 2005.

wy element kontroli finansowej Trybunału, do której zobowiązują go traktaty i rozporządzenie finansowe.⁶ Celem tej kontroli jest ustalenie, czy sprawozdania finansowe pokazują prawdziwy i rzetelny obraz wyników za dany rok oraz sytuację finansową na koniec roku. W tym celu podczas kontroli Trybunał bazuje na dokumentacji przygotowanej przez Komisję Europejską, która jest odpowiedzialna za wykonanie budżetu Unii. Zgodnie z przepisami prawa wspólnotowego, a zwłaszcza wspomnianego wcześniej rozporządzenia finansowego, Komisja jest zobowiązana do corocznego przygotowania sprawozdania z wykonania budżetu oraz zestawienia dochodów i wydatków na koniec roku finansowego. Za przygotowanie i prezentację tych danych odpowiedzialni są w dużej części kontrolerzy wewnętrzni Komisji (*Internal Audit Services*). Po otrzymaniu danych z Komisji, co musi mieć miejsce najpóźniej 1 czerwca roku następnego po kontrolowanym roku finansowym, Trybunał Obrachunkowy dokonuje kontroli zewnętrznej (*external audit*) na bazie dostarczonej dokumentacji oraz własnej metodologii. Kontrola ta obejmuje nie tylko materiały otrzymane z Komisji, ale także przekazane przez państwa członkowskie (w szczególności ich instytucje kontrolne), beneficjentów oraz inne instytucje. Trybunał przeprowadza także kontrole na miejscu (*on-the-spot*) u beneficjentów funduszy unijnych lub w organach odpowiedzialnych za zarządzanie funduszami w ramach Wspólnot. W przypadku tego typu kontroli zadaniem Trybunału jest nie tylko zweryfikowanie informacji zebranych przez służby kontroli wewnętrznej Komisji, ale także wykrycie ewentualnych nadużyć i nieprawidłowości. Kontrola na miejscu zawiera także pewne elementy kontroli właściwego zarządzania finansami, o której będzie mowa w dalszej części tekstu.

Przeprowadzana przez ETO kontrola finansowa jest podstawą przygotowania wspomnianego wcześniej potwierdzenia wiarygodności. Potwierdzenie to będące od 1994 r. obowiązkiem, a wcześniej inicjatywą Trybunału, ma za zadanie poinformowanie organu odpowiedzialnego za udzielenie absolutorium budżetowego czy sprawozdania finansowe budżetu ogólnego UE, przygotowywane przez Komisję Europejską, przedstawiają rzetelny i prawdziwy obraz działań finansowych w danym roku oraz czy podczas wykonania budżetu przestrzegano przepisów traktatowych i prawa wspólnotowego. Opinia Trybunału w tym zakresie oparta jest na indywidualnych ocenach

⁶ The Financial Regulation - Council Regulation (EC, Euratom) No. 1605/2002 of 25 June 2002 and Implementing Rules regulated by Commission Regulation (EC, Euratom) No. 2342/2002 of 23 December 2002.

każdego obszaru działań Unii Europejskiej i formułowana jest na podstawie oceny systemu kontroli wewnętrznej, dowodach kontroli opartych na próbach transakcji z każdego obszaru budżetowego, innych dowodów z kontroli finansów UE oraz badaniu sprawozdań z działalności i deklaracji sporządzonych przez dyrektorów generalnych KE. Ocena DAS jest zamieszczana w sprawozdaniu rocznym wraz z elementami monitoringu działań podjętych w wyniku rekomendacji z lat poprzednich. Obserwacje Trybunału są przesyłane do pozostałych instytucji, które mogą dodać do nich swoje uwagi i opinie. Dołącza się je następnie do ostatecznej wersji sprawozdania rocznego, która musi zostać przedłożona Parlamentowi Europejskiemu do 30 listopada roku następnego po opiniowanym roku finansowym.

O ile kontrola finansowa skupia się na badaniu wiarygodności rozliczeń (ich kompletności, wycenie, prezentacji i publikacji) oraz legalności i prawidłowości przeprowadzonych transakcji (z uwzględnieniem ich kompletności i prawdziwości), to znacznie ciekawszą częścią działań Trybunału pozostaje kontrola właściwego zarządzania finansami (ang. *sound financial management audit*). Skupia się ona na kryterium gospodarności, a jej celem jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy Komisja i państwa członkowskie stosują zasady właściwego zarządzania finansami z myślą o obywatelach Unii. Aby odpowiedzieć na to pytanie Trybunał bada, czy do osiągnięcia danego celu lub wyniku została wykorzystana jak najmniejsza ilość funduszy (kryterium oszczędności), czy za wydane pieniądze otrzymano najlepszą wartość (kryterium wydajności) oraz czy cele polityki UE zostały osiągnięte (kryterium skuteczności). Podczas tego typu kontroli kontrolerzy sprawdzają m.in. czy działalność administracyjna związana z prowadzonymi pracami uwzględniała rozsądne zasady i praktykę zarządzania, czy zasoby ludzkie i materiałowe zostały odpowiednio dobrane i wykorzystane w projekcie oraz czy dobrane systemy wspomagania, zarządzania i monitoringu spełniły swoje zadania. Kontrolerzy sprawdzają także, czy procedury wybrane przez jednostkę kontrolowaną zostały właściwie dobrane i są zgodne z obowiązującym stanem prawnym oraz, czy wcześniejsze uwagi jednostek kontrolnych zostały wdrożone. Jednym z typów takiej kontroli jest audyt zwany *performance audit*, albo inaczej *value for money audit*.

Drugim rodzajem działalności Trybunału Obrachunkowego jest prezentacja dokonanych obserwacji i dostarczanie opinii związanych z finansami Unii Europejskiej. Działalność ta przejawia się w uprawnieniu każdej instytucji unijnej do zadania pytania Trybunałowi o jego opinię na temat aspektów finansowych projektowanych aktów

prawnych. Drugą stroną tego rodzaju działalności jest obowiązek nałożony na Radę zasięgnięcia opinii ETO w zakresie zmian rozporządzenia finansowego. W 2006 roku Trybunał wydał m.in. na prośbę Parlamentu Europejskiego opinię na temat projektowanych zmian w zarządzaniu Siódmym Programem Ramowym na Badania Naukowe w latach 2007-2013.⁷

Współpraca z innymi instytucjami

Jak już wcześniej wspomniano Trybunał współdziała w różny sposób z pozostałymi instytucjami Wspólnot Europejskich. Jednym z przejawów owej współpracy jest przygotowywanie opinii na temat projektowanych aktów prawnych w zakresie ich konsekwencji finansowych. Zgodnie z prawem wspólnotowym Komisja Europejska ma obowiązek zasięgnięcia w takich przypadkach opinii Trybunału.

Warto jednak zwrócić uwagę na wnioski o wydanie tego typu opinii przedkładane Trybunałowi przez Parlament Europejski. W ostatnich latach coraz częściej Trybunał ma do czynienia z wnioskami Parlamentu Europejskiego składanymi w imieniu całego organu, jak i poszczególnych komisji działających w jego ramach. Trybunał, współdziałający z Parlamentem Europejskim nie tylko przy tej okazji, ale również w ramach procedury budżetowej, zwykle przychyła się do jego wniosku i stara się przygotować swoją opinię na wskazany temat. Nie zawsze jest to zadanie proste, zważywszy na stosunkowo małą – w porównaniu z postawioną przed Trybunałem listą zadań – liczbę pracowników. Warto jednak podkreślić ten przykład współdziałania, a nie zwalczania się instytucji, z uwagi na jego istotne znaczenie dla prawidłowego wykorzystania budżetu Wspólnot oraz dobrej praktyki w administracji publicznej. Opinie Trybunału, które nie są w tym przypadku obligatoryjne, ani nie wywołują skutków prawnych, mają jednak duże znaczenie praktyczne w pracach legislacyjnych. Posłowie Parlamentu Europejskiego, którzy nie zawsze są ekspertami w dziedzinie ekonomii czy finansów, przywiązują dużą wagę do fachowych opinii Trybunału, co w końcowym efekcie pozwala na wyeliminowanie

⁷ Opinia nr 1/2006 w sprawie projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zasady uczestnictwa przedsiębiorstw, ośrodków badawczych i uczelni wyższych w działaniach prowadzonych w ramach Siódmego Programu Ramowego oraz zasady upowszechniania wyników badań (2007-2013) na mocy art. 248 ust. 4 ak. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, O. J., C 203, 25.08.2006.

podczas prac legislacyjnych potencjalnych luk czy niedociągnięć prawnych, a tym samym późniejsze lepsze wykorzystanie budżetu.

Drugim przykładem współpracy Trybunału z Parlamentem Europejskim jest udział ETO w procesie udzielania absolutorium budżetowego Komisji Europejskiej. Trybunał jest zobowiązany z mocy prawa do przygotowywania sprawozdań rocznych oraz potwierdzenia wiarygodności, o których będzie mowa w dalszej części tekstu. Dokumenty te są podstawą prac Komisji Kontroli Budżetowej PE nad rekomendacją dla Parlamentu Europejskiego w sprawie udzielenia lub nie absolutorium Komisji Europejskiej. Od wielu lat członkowie Trybunału oraz pracujący w nim kontrolerzy biorą udział w posiedzeniach Komisji Kontroli Budżetowej PE, a także innych jego komisji, zgodnie z zakresem pracy w ETO i pomagają posłom w ich działalności, udzielając dodatkowych informacji czy wyjaśnień związanych z wynikami przeprowadzonych kontroli. Podobne spotkania mają miejsce w celu prezentacji sprawozdań specjalnych na temat specyficznych kontroli przeprowadzonych przez Trybunał, których efekty są prezentowane m.in. Parlamentowi Europejskiemu ze względu na jego rolę i miejsce w systemie instytucjonalnym WE.

Oddzielną kwestią jest współpraca Trybunału z krajowymi instytucjami kontrolnymi. Wyraża się ona przede wszystkim w powiadamianiu instytucji krajowych (w przypadku Polski - Najwyższej Izby Kontroli) o planowanych kontrolach, a także możliwości wyznaczenia przez nie swojego kontrolera-obszery, uczestniczącego w przeprowadzanej przez Trybunał kontroli. Inną formą współpracy jest wymiana dokumentów pokontrolnych, która może mieć miejsce w przypadku przeprowadzenia wcześniejszej kontroli przez instytucję krajową w podmiocie kontrolowanym przez ETO lub też w podobnym zakresie tematycznym. Innym przejawem tego typu współpracy jest także aktywne uczestnictwo Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w europejskich i międzynarodowych organizacjach instytucji kontrolnych jak EUROSAI czy INTOSAI.

Procedura kontrolna

W celu wywiązania się ze swoich zadań Trybunał Obrachunkowy opracował i stale udoskonala własną metodologię kontroli oraz procedury. Planuje on swoją pracę na podstawie strategicznych planów wieloletnich i szczegółowych planów rocznych. Oprócz corocznych kontroli mających na celu przygotowanie potwierdzenia wiarygodności, Trybunał Obrachunkowy bada potrzebę przeprowadzenia innych

szczegółowych kontroli wybranych przez niego obszarów zainteresowania Unii Europejskiej. W każdym takim przypadku kontrolerzy Trybunału przygotowują najpierw wstępną analizę oraz ocenę przydatności i sensowności proponowanej kontroli (*Preliminary Study*), a po jej zatwierdzeniu ogólny program kontroli (*APM – Audit Planning Memorandum*). Po zatwierdzeniu tych dokumentów zespół kontrolerów opracowuje szczegółowy program oraz określa sposób działania. Jest to konieczne, aby wypełnić cel badania kontrolnego, jakim jest otrzymanie wystarczających, istotnych i wiarygodnych dowodów, które pozwolą na wyciągnięcie odpowiednich wniosków. Trybunał dysponuje i wykorzystuje całościowy i systemowy sposób podejścia do kontroli, wspomagany czasem ekspertami zewnętrznymi, a także delegowanymi przez krajowe instytucje kontrolne ekspertami narodowymi.

Po zakończeniu kontroli grupa kontrolerów opracowuje i przedstawia szczegółowe wnioski oraz przygotowuje zawiadomienie o wstępnych ustaleniach skierowane do jednostek kontrolowanych, czyli do władz państw członkowskich (w przypadku dzielonego zarządzania środkami), Komisji Europejskiej oraz innych instytucji (w przypadku kontroli ich wydatków) w celu ich ustosunkowania się do otrzymanych wyników, a w szczególności do potwierdzenia lub zanegowania trafności ustaleń Trybunału oraz dostarczenia dalszych informacji lub wyjaśnień. Po otrzymaniu ich uwag Trybunał przygotowuje projekt sprawozdania z kontroli, który jest następnie konsultowany z Komisją Europejską lub inną kontrolowaną instytucją w ramach procedury rozmów bilateralnych. Projekt zawiera nie tylko obserwacje i ustalenia z kontroli, ale także wnioski na temat jej celów oraz zalecenia dla poprawy sytuacji. W wyniku tych rozmów Trybunał podtrzymuje lub modyfikuje swoje zastrzeżenia oraz przygotowuje ostateczny tekst sprawozdania wraz z oficjalnymi odpowiedziami lub wyjaśnieniami instytucji kontrolowanej, który jest następnie przyjmowany na posiedzeniu Kolegium.

Efektywność i rezultat prac Trybunału

Główny efekt prac ETO, czyli sprawozdania roczne oraz sprawozdania specjalne są publikowane na stronach internetowych Trybunału oraz w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej we wszystkich jej językach urzędowych. Ponadto przedstawiane są one przewodniczącym instytucji UE oraz przewodniczącemu Komisji Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego. Sprawozdanie roczne przesyłane jest także Komisji Budżetowej Rady, parlamentom krajowym państw człon-

kowskich oraz prezesom ich najwyższych organów kontroli. Z reguły również odpowiedzialni za dane sprawozdanie lub jego część członkowie Kolegium przedstawiają wyniki prac wspomnianej Komisji Kontroli Budżetowej PE udzielając odpowiedzi na jej pytania oraz innych zainteresowanych stron, w tym mediów. W ciągu następnych lat po zakończeniu przez Trybunał kontroli podejmowane są działania mające na celu sprawdzenie czy zalecane działania naprawcze zostały zrealizowane, zaś wyniki tych kontroli są dołączane do sprawozdania rocznego.

Pomimo dosyć dobrego funkcjonowania stworzonego systemu nie jest on doskonały. Niedoskonałości są zauważane nie tylko przez państwa członkowskie, ale także przez sam Trybunał. Widzi on swoją rolę nie tylko w przeprowadzaniu kontroli finansowej i odpowiadaniu na pytania innych instytucji czy państw członkowskich, ale także stara się szukać informacji dotyczących efektywności istniejących i projektowanych polityk wspólnotowych. Ważny jest problem potencjalnych nadużyć czy defraudacji, które mogą stanowić około 10% wartości ogólnego budżetu UE. Kwestia ta ma szczególne znaczenie w przypadku płatności związanych z polityką rolną i pomocą humanitarną dla krajów trzecich. Istotną rolę mogłaby tu odegrać większa współpraca z Trybunałem w procesie tworzenia procedur i zasad administracyjnych regulujących wydatkowanie tych środków.

Należy jednak podkreślić znaczący postęp w zakresie kontroli finansowej poczyniony w ostatnich latach, zwłaszcza po rezygnacji Komisji w 1999 roku. Znaczny udział w zmianie przyjętego sposobu zarządzania finansami Wspólnoty mają sprawozdania Trybunału, które zwięźle i krytycznie wyliczają wady i zalety obecnego systemu. Z uwagi na ich upublicznienie, następująca po publikacji debata stanowi trudną do zignorowania przeszkodę dla osób odpowiedzialnych za projektowanie regulacji finansowych oraz zarządzanie budżetem. Podkreślają to w swoich publikacjach zachodni badacze integracji europejskiej⁸ stwierdzając, iż raporty Trybunału są mocnym narzędziem dla Komisji Kontroli Budżetowej PE, która przygotowuje rekomendację w sprawie absolutorium dla PE. Dzięki temu wzmocnieniu ulega też funkcja kontrolna Parlamentu wobec Komisji.

Trzeba jeszcze podkreślić innego rodzaju przeszkodę, a mianowicie fakt, iż czasami sumy angażowane w poszczególne przedsięwzięcia

⁸ B.Laffan, *Financial Control: The Court of Auditors and OLAF* w: J.Peterson i M.Shackleton *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2002, s.231-53.

wspólnotowe są zbyt małe dla osiągnięcia zamierzonego efektu. Z jednej strony wynika to z pewnych wad procesu decyzyjnego samej UE, z drugiej – z realnych zasobów samej Unii czy też jej instytucji.

Przyszłość Trybunału Obrachunkowego

W przygotowanym przez Konferencję Międzyrządową projekcie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy rola Europejskiego Trybunału Obrachunkowego została określona w artykule I-31 oraz artykułach III-384 i III-385. Nie wnoszą one zasadniczych zmian do stanu obowiązującego obecnie. Warto jednak zwrócić uwagę na propozycje przepisów, które pojawiły się podczas prac nad tekstem traktatu. Najwięcej uwag w tej kwestii zgłosili reprezentanci Wielkiej Brytanii, Niemiec, Szwecji i Portugalii.

Wśród proponowanych przepisów na pierwszy plan wysuwa się najczęściej sugestia odejścia od zasady, że każde państwo członkowskie posiada jednego członka Trybunału, na rzecz powołania dziewięcioosobowego kolegium. Jednym z podnoszonych tu argumentów było stwierdzenie, iż przy 25 lub 27 państwach członkowskich członkowie i ich gabinety będą stanowili większą liczbę pracowników niż zatrudnieni kontrolerzy. Innym argumentem za takim rozwiązaniem było podniesienie kwestii potencjalnego paraliżu decyzyjnego.

Drugą często poruszaną kwestią była kontrola nad działaniami Trybunału i jego członkami. Wśród propozycji, jakie się pojawiły była propozycja wpisania w kompetencje Parlamentu Europejskiego prawa kontroli Trybunału przez jego komisje, a także przez parlamenty krajowe. Ponadto zdaniem projektodawców poprawki, członkowie Trybunału nie musieliby się wywodzić z najwyższych organów kontroli państw członkowskich, lecz także mogliby pochodzić z instytucji pełniących podobną funkcję.

Najwięcej dyskusji wywołało jednak zdefiniowanie zadań i roli ETO. Jedną z propozycji niemieckich i szwedzkich sugerowała wypożyczenie Trybunału w osobowość prawną oraz zastąpienie obecnego Kolegium radą zarządzającą nadzorowaną przez komitet nadzorczy. Do członków tych organów odnosiłyby się te same przepisy, co do sędziów Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. W zakresie merytorycznym najwięcej dyskusji wywołała propozycja brytyjska, poparta przez przedstawicieli szwedzkich, przewidująca literalny zapis, iż Trybunał Obrachunkowy sprawuje nie tylko kontrolę finansową, ale

także kontrolę właściwego zarządzania finansami.⁹ Autorzy poprawki przekonywali, iż taki zapis określi zadania Trybunału w sposób bardziej jasny i dokładny. Jednakże za samym zapisem kryją się dwa zupełnie różne podejścia do kontroli finansów Unii, a także zupełnie różne podejścia narodowe do funkcji instytucji kontrolnych. W końcowym efekcie żadna z przytoczonych poprawek nie znalazła się w ostatecznym tekście. Zdaniem autora najbardziej pożądana byłaby ostatnia poprawka. Zapisanie obowiązku przeprowadzania kontroli gospodarności i zarządzania finansami byłoby sporym krokiem naprzód w dziedzinie kontroli finansów Unii. Kontrola ta, która z reguły ma charakter *ex-ante*, pozwalałaby odpowiedzieć na pytania o sens podejmowania pewnych działań czasem jeszcze przed ich podjęciem, co umożliwiłoby nie tylko lepsze wykorzystanie dostępnych funduszy, ale także mogłoby uchronić Unię przed przeznaczaniem środków na zadania nieefektywne. Mogłaby też w przyszłości ułatwić odpowiedź na pytanie, która z dziedzin będących w kompetencji Unii może być przekazana do wykonania, np. specjalistycznym agencjom, co już obecnie ma czasem miejsce.

Jednym z problemów, które pojawiają się w dyskusjach na temat przyszłości Trybunału jest swoiste milczenie samego Trybunału, a zwłaszcza jego Kolegium. Wydaje się, że propozycje zmian powinny wpływać przede wszystkim z samej zainteresowanej instytucji, a nie tylko od przedstawicieli parlamentów narodowych. Znacznym problemem jest także stosunkowo mała znajomość zadań Trybunału wśród obywateli Unii Europejskiej oraz mała „medialność” działań tego organu, nie licząc kwestii defraudacji i nadużyć szczególnie interesujących media.

Niemniej, zdaniem autora, dyskusja na ten temat była niezwykle pożyteczna z uwagi na znaczenie Trybunału w procesie budżetowym Unii Europejskiej oraz wykonywane przezeń zadania i niemałe kwoty, jakich przysparza jego działalność samemu budżetowi. Dyskusja ta pozwoliłaby także szerszemu ogółowi znaczenie samej kontroli zewnętrznej jako narzędzia dyscyplinującego władze wykonawcze i przynoszącego pożytki wszystkim uczestnikom nowoczesnych demokracji.

⁹ „*The Court of Auditors shall carry out financial and performance audit. It shall examine the accounts of all Union revenue and expenditure, and shall ensure good financial management.*”

Abstract

European Court of Auditors – an external audit institution within the institutional framework of the European Union

The aim of this article is to present the position and role of the European Court of Auditors within the institutional framework of the European Union. The Court, created in 1975 by the Treaty of Brussels, plays an important role as an external auditor of the EU. According to Articles 146 to 248 of the EC Treaty, the Court is in charge of auditing the accounts of all the revenue and expenditure of the European Union and bodies established thereby.

The Court examines whether all EU revenue and expenditure have been received or incurred in a lawful and regular manner and whether financial management has been sound and consistent with principles of economy, efficiency and effectiveness. The Court is required by the treaties to produce an Annual Report to the European Parliament (the so-called 'discharge' authority) with comments on execution of the EU budget for each financial year and with a Statement of Assurance on the reliability of the EU accounts for that year as well as on lawfulness and regularity of the underlying transactions. Also, from time to time, the Court submits observations on specific topics, mostly in the form of Special Reports, provides opinions on legislation regarding the area of finance and assists the European Parliament in exercising its powers of control.

The article ends with a short description of debate about the Court's future held during the Intergovernmental Conference and European Convention that worked on the draft Treaty establishing a Constitution for Europe.