

oprac.  
Ewa Borkowska-Domańska, Monika Skrzypiec

## Współpraca pomiędzy najwyższymi organami kontroli Kontrole międzynarodowe – wskazówki i przykłady

Listopad 2007 r.  
Grupa Robocza INTOSAI do spraw Kontroli Środowiska

*Publikacja została przygotowana przez Grupę Roboczą INTOSAI do spraw Kontroli Środowiska (WGEA). WGEA zachęca najwyższe organy kontroli, aby korzystały z posiadanych przez nie uprawnień do prowadzenia kontroli w dziedzinie ochrony środowiska oraz zrównoważonego rozwoju.*

### Podziękowania

*Niniejsza publikacja Grupy Roboczej INTOSAI do spraw Kontroli Środowiska (WGEA) została przygotowana przez Holenderski Trybunał Obrachunkowy i Najwyższą Izbę Kontroli Rzeczypospolitej Polskiej. Instytucje te pragną podziękować najwyższym organom kontroli z całego świata, zwłaszcza z Kanady, Austrii, Czech i Kostaryki, za ich wkład w jej opracowanie. Specjalne podziękowania kierujemy do Urzędu Audytora Generalnego Kanady za pomoc w jej przygotowaniu do druku.*

Listopad 2007 r.

### Słowo wstępne do wersji polskiej

Niniejsze opracowanie zostało formalnie przyjęte przez Grupę Roboczą INTOSAI ds. Kontroli Środowiska na spotkaniu jej członków, które odbyło się w Arushi (Tanzania) w czerwcu 2007 r. Na spotkaniu tym zorganizowane zostały warsztaty, podczas których reprezentanci zespołu autorskiego zaprezentowali zawarte w opracowaniu rady i wskazówki dotyczące kontroli międzynarodowych. Dyskutowano również nad możliwymi sposobami wykorzystania opracowania przez członków Grupy w ich praktyce kontrolerskiej.

Zawarte w opracowaniu rady i wskazówki wykorzystywano wielokrotnie dla ukierunkowania dyskusji nad doświadczeniami z planowania, prowadzenia i raportowania wyników kontroli międzynarodowych.

Dyskusje takie miały miejsce m. innymi w trakcie:

- spotkania Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska zorganizowanej podczas spotkania Grupy Roboczej INTOSAI (styczeń 2009 Katar)
- seminarium EUROSAI-OLACEF<sup>1</sup> w jego części poświęconej znaczeniu kontroli międzynarodowych w zglobalizowanym świecie (maj 2009, Port-lamar - Wenezuela).

Członkowie Grupy Roboczej INTOSAI ds. Kontroli Środowiska wysoko ocenili praktyczną użyteczność opracowania. NOK Kanady – koordynator globalnej kontroli dotyczącej zagadnień zmian klimatycznych – podkreślał podczas jednego ze spotkań Grupy Roboczej, że traktuje opracowanie jako swoistą „biblię”. Na wykorzystanie opracowania w praktyce powoływali się również między innymi:

- NOK Francji – przy kontroli międzynarodowej dotyczącej sieci NATURA 2000
- NOK Peru – przy kontroli międzynarodowej dotyczącej planu rozwoju dorzecza rzeki Putumayo
- NIK – przy kontroli międzynarodowej zatrudnienia osób niepełnosprawnych w sektorze publicznym. (Jest to dowód na to, że mimo iż zawarte w opracowaniu rady i wskazówki ilustrowane są przykładami wziętymi z ochrony środowiska, mogą mieć one szersze zastosowanie – przy kontrolach międzynarodowych dotyczących innych dziedzin).

Opracowanie zostało przetłumaczone na język hiszpański. W chwili obecnej trwają prace nad przekładem na język arabski. Jest ono dostępne na stronach INTOSAI WGEA.

<sup>1</sup> OLACEFS – Grupa Regionalna INTOSAI skupiająca najwyższe organy kontroli krajów Ameryki Łacińskiej i Karaibów.

## Spis treści

Akronimy i skróty	
Przedmowa	
Streszczenie	
Struktura opracowania	
Rodzaje kontroli międzynarodowych	
■	Możliwości zastosowania wskazówek i przykładów
Etapy kontroli	
■	Komunikacja
Przygotowanie kontroli	
■	Faza wstępna
Forma współpracy, koordynator, pożądany produkt i kwestie praktyczne	
■	Umowa formalna
Przeprowadzanie kontroli	
■	Organizacja postępowania kontrolnego
Sporządzanie raportów z kontroli	
■	Rodzaje raportów i ich zawartość
Publikacja i dystrybucja	
Załącznik 1	— Lista międzynarodowych kontroli dotyczących środowiska
Załącznik 2	— Przykład formalnej umowy w sprawie przeprowadzenia międzynarodowej kontroli
Załącznik 3	— Przykładowy schemat notatki z uzgodnień poprzedzających kontrolę
Załącznik 4	— Materiały opracowane przez WGEA na potrzeby najwyższych organów kontroli

## Akronimy i skróty

<b>Konwencja Bońska</b>	Konwencja o ochronie wędrownych gatunków dzikich zwierząt
<b>EUROSAI</b>	Europejska Organizacja Najwyższych Organów Kontroli
<b>HELCOM</b>	Komisja Helsińska (Komisja Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku)
<b>Konwencja Helsińska</b>	Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego
<b>INTOSAI</b>	Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli
<b>ISPA</b>	Instrument Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej (Unia Europejska)
<b>Konwencja MARPOL</b>	Międzynarodowa konwencja o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki
<b>MERCOSUR</b>	Mercado Común del Sur (Wspólny Rynek Południa). Członkowie: Argentyna, Brazylia, Paragwaj, Urugwaj i Wenezuela
<b>Konwencja OPRC</b>	Międzynarodowa konwencja o gotowości do zwalczania zanieczyszczeń morza olejami oraz współpracy w tym zakresie
<b>Konwencja OSPAR</b>	Konwencja o ochronie środowiska morskiego północno-wschodniego Atlantyku. Połączenie i uaktualnienie dwóch konwencji: Konwencji o zapobieganiu zanieczyszczaniu mórz przez zatapianie odpadów ze statków i statków powietrznych, podpisanej w Oslo w 1972 r., oraz Konwencji o zapobieganiu zanieczyszczaniu mórz ze źródeł lądowych podpisanej w Paryżu w 1974 r.
<b>PHARE</b>	Polska i Węgry – Pomoc na rzecz restrukturyzacji gospodarki (Program Phare)
<b>SADCOSAI</b>	Organizacja Najwyższych Organów Kontroli Południowo-Afrykańskiej Wspólnoty Rozwoju
<b>NOK</b>	Najwyższy Organ Kontroli
<b>WGEA</b>	Grupa Robocza INTOSAI do spraw Kontroli Środowiska

## Przedmowa

Współpraca najwyższych organów kontroli w trakcie przeprowadzania kontroli środowiska staje się w ostatnich latach coraz bardziej powszechna. Przyczyn tego stanu należy upatrywać w korzyściach płynących z takiej współpracy, zarówno dla współpracujących organów, jak i dla samego środowiska. Organom kontroli współpraca w tym zakresie ułatwia dzielenie się doświadczeniami i uczenie się, budowanie potencjału i identyfikację najlepszych praktyk. Jeżeli chodzi o środowisko, to z uwagi na fakt, że wiele problemów dotyczących go wykracza poza granice polityczne państw, realizacja kontroli międzynarodowych pozwala najwyższym organom kontroli spojrzeć na sytuację w szerszym kontekście, rozważyć różnorodny – korzystny i niekorzystny – wpływ działań prowadzonych przez poszczególne kraje oraz oceniać najlepsze praktyki za pomocą punktów odniesienia (ang. benchmark).

Istnieje wiele modeli i podejść do kontroli międzynarodowych. Znajdują one zastosowanie w różnorodnych sytuacjach, włączając w to kontrole realizacji międzynarodowych (w tym regionalnych) umów dotyczących środowiska, kontrole wspólnych zasobów (np. wody transgraniczne) oraz wspólnych problemów środowiskowych (np. gospodarka odpadami).

Najwyższe organy kontroli dysponują obecnie sporym doświadczeniem w zakresie tego, co sprawdza się przy realizacji takich kontroli, co się nie sprawdza, a także jak najskuteczniej zapewnić sukces wspólnego przedsięwzięcia kontrolnego.

Dokument zatytułowany „Współpraca pomiędzy Najwyższymi Organami Kontroli. Kontrole międzynarodowe – rady i przykłady” stanowi odpowiedź na nieustające zapotrzebowanie na informacje dotyczące tego, w jaki sposób uczynić taką współpracę skuteczną. Ukazujący doświadczenia praktyków z 29 najwyższych organów kontroli, dokument zawiera praktyczne rady i wskazówki odnoszące się do realizacji poszczególnych etapów kontroli. Wprawdzie przykłady przedstawione w tym dokumencie zostały zaczerpnięte z międzynarodowych kontroli dotyczących środowiska, wskazówki zostały jednak uogólnione w taki sposób, by znalazły one szerokie zastosowanie w międzynarodowych kontrolach dotyczących dowolnych dziedzin (nie tylko środowiska) i by potencjalnie można było je również wykorzystać we współpracy najwyższego organu kontroli z lokalnymi i regionalnymi organami kontroli. Wskazówka 1: „Komunikujcie się!” jest najważniejsza, dlatego została kilkakrotnie powtórzona w różnych częściach opracowania.

Dokument ten powstał w wyniku współpracy Najwyższej Izby Kontroli Rzeczypospolitej Polskiej oraz Holenderskiego Trybunału Obrachunkowego. Chciałabym w szczególności podziękować Robowi de Bakker i Arien Blee-Booij z Holandii oraz Ewie Borkowskiej-Domańskiej i Monice Skrzypiec z Polski za ich ogromną pracę oraz wysiłek włożony w przygotowanie tego opracowania. Chciałabym również podziękować innym organizacjom oraz osobom, które przyczyniły się do powstania tej publikacji (patrz Podziękowania). Wierzę, że ułatwi ona dalszą współpracę pomiędzy najwyższymi organami kontroli i zwiększy skuteczność podejmowanych przez nie inicjatyw.

Współpraca pomiędzy Najwyższymi Organami Kontroli. Kontrole międzynarodowe – rady i przykłady jest jedną z czterech publikacji przygotowanych przez Grupę Roboczą INTOSAI do spraw Kontroli Środowiska (WGEA) w ramach Planu Prac na lata 2005–2007, zawierających wytyczne dotyczące kontroli. Pozostałe dokumenty to:

- *Evolution and Trends in Environmental Auditing*
- *Auditing Biodiversity: Guidance for Supreme Audit Institutions*
- *The World Summit on Sustainable Development: An Audit Guide for Supreme Audit Institutions.*

Zachęcamy czytelników do sięgnięcia po powyższe dokumenty, jak również po załącznik nr 4 do niniejszego opracowania, by uzyskać więcej informacji na temat produktów i usług dostarczanych przez WGEA.

Przyjemnej lektury!

Sheila Fraser, Przewodnicząca INTOSAI WGEA

## Streszczenie

Niniejsze opracowanie zawiera wskazówki dotyczące kontroli przeprowadzanych wspólnie przez dwa lub więcej najwyższych organów kontroli (NOK), czyli tzw. kontroli międzynarodowych. Wskazówki zostały zilustrowane przykładami zaczerpniętymi z najnowszych doświadczeń zdobytych w toku kontroli międzynarodowych dotyczących środowiska. Aby umożliwić ich zastosowanie na szerszą skalę (nie tylko w kontrolach środowiska), wyjęto je niejako z „kontekstu środowiskowego”. Poniżej znajduje się lista wskazówek, które zostały szczegółowo omówione w opracowaniu. Pierwsza wskazówka – „Komunikujcie się!” – ma zastosowanie do wszystkich etapów kontroli i została uznana za najważniejszą.

## Etapy kontroli

WSKAZÓWKA 1 *Komunikujcie się!*

### Przygotowanie kontroli

Faza wstępna

WSKAZÓWKA 2 *Osiągnijcie ogólne porozumienie co do gotowości podjęcia współpracy i tematów, które będą przedmiotem kontroli.*

WSKAZÓWKA 3 *Niech wasze zobowiązanie do współpracy zostanie podjęte na szczeblu kierownictwa najwyższego organu kontroli (audytor generalny, prezes lub np. rada audytorów).*

WSKAZÓWKA 4 *Dajcie sobie czas na poznanie się i przedyskutowanie, w jaki sposób radzić sobie z różnicami dotyczącymi uprawnień, ustawodawstwa, procedur i praktyk przyjętych w pracy kontrolerów itp.*

### Forma współpracy, koordynator, pożądaný wynik i kwestie praktyczne

WSKAZÓWKA 5 *Ustalcie formę współpracy.*

WSKAZÓWKA 6 *Wybierzcie koordynatora i określcie jego zadania.*

WSKAZÓWKA 7 *Ustalcie podejście do kontroli.*

WSKAZÓWKA 8 *Określcie pożądaný produkt końcowy.*

WSKAZÓWKA 9 *Przygotujcie szczegółowy harmonogram prac z uwzględnieniem czasu potrzebnego na czasochłonne procedury.*

WSKAZÓWKA 10 *Zarezerwujcie więcej zasobów (czasu, środków finansowych, personelu) niż w przypadku kontroli krajowych.*

WSKAZÓWKA 11 *Zdecydujcie o innych kwestiach praktycznych.*

WSKAZÓWKA 12 *Jeżeli uważacie, że kontrola się nie powiedzie – zrezygnujcie!*

## Formalna umowa

WSKAZÓWKA 13 *Osiągnijcie formalne porozumienie określające co najmniej formę współpracy, harmonogram, możliwe różnice w podejściu kontrolnym oraz pożądaný produkt końcowy.*

### Przeprowadzanie kontroli

Organizacja postępowania kontrolnego

WSKAZÓWKA 14 *W miarę możliwości przeprowadzajcie czynności kontrolne równocześnie.*

WSKAZÓWKA 15 *Wymieniajcie się doświadczeniami i wynikami kontroli w czasie trwania kontroli.*

WSKAZÓWKA 16 *Rozważcie podjęcie wspólnych wizyt w terenie oraz wspólnych czynności kontrolnych. Mogą się one okazać bardzo pożyteczne.*

### Sporządzanie raportów z kontroli

Rodzaje i zawartość raportów

WSKAZÓWKA 17 *Wybierzcie rodzaj raportu, który najbardziej odpowiada waszym celom. Opracowujcie wspólny raport tylko wtedy, gdy przyniesie on wartość dodaną.*

WSKAZÓWKA 18 *Gdy znacie już wyniki kontroli, rozważcie jeszcze raz, czy wybrany przez was wcześniej rodzaj raportu jest właściwy.*

WSKAZÓWKA 19 *Jeżeli zdecydowaliście się na wspólny raport, podejmijcie ostateczną decyzję, jakie elementy powinien on zawierać.*

### Publikacja i dystrybucja

WSKAZÓWKA 20 *Wybierzcie odpowiedni moment na publikację wspólnego raportu.*

WSKAZÓWKA 21 *Jeżeli produktem końcowym kontroli międzynarodowej będą raporty krajowe, postarajcie się, by zostały one opublikowane w możliwie krótkim czasie. Zapewni to zainteresowanie mediów i oddziaływanie na opinię publiczną.*

WSKAZÓWKA 22 *Określcie adresatów i sposoby rozpowszechniania raportu stosownie do tematyki kontroli i jej wyników (ustaleń, wniosków i zaleceń).*

## Struktura opracowania

Wskazówki zawarte w tym opracowaniu zostały przedstawione w kolejności zgodnej przebiegiem procesu kontroli. Faza przygotowawcza, zwłaszcza w kontrolach międzynarodowych, jest uznawana za najważniejszą. Na tym etapie bada się i dopasowuje oczekiwania i możliwości, podejmuje się także istotne decyzje. Uwarunkowania niektórych z tych decyzji są omawiane bardziej szczegółowo w rozdziałach: „Przeprowadzanie kontroli” i „Sporządzanie raportów z kontroli”. Najważniejsza wskazówka, która dotyczy komunikowania się, została omówiona osobno we wprowadzającym rozdziale pt. „Etapy kontroli”. Wskazówki zilustrowano przykładami zaczerpniętymi z najnowszych doświadczeń zdobytych podczas kontroli środowiska, jednakże z pominięciem kontekstu środowiskowego, co umożliwi ich szersze zastosowanie.

## Rodzaje kontroli międzynarodowych

Kontrole międzynarodowe są kontrolami, w których biorą udział dwa lub więcej najwyższe organy kontroli. Niniejsze opracowanie może być także wykorzystane w przypadku współpracy instytucji kontrolnych jednego kraju, np. instytucji na szczeblu lokalnym lub regionalnym. Kontrole te można podzielić na trzy rodzaje: a) wspólne, b) równoległe i c) koordynowane<sup>2</sup> (wykres 1).

- **Kontrola wspólna:** kontrola przeprowadzana przez jeden zespół złożony z kontrolerów z dwóch lub więcej najwyższych organów kontroli, przygotowujący jeden wspólny raport z kontroli publikowany we wszystkich krajach uczestniczących w niej. W rzeczywistości ten typ kontroli występuje bardzo rzadko.
- **Kontrola równoległa:** kontrola przeprowadzana w tym samym lub zbliżonym czasie przez dwa lub więcej najwyższych organów kontroli reprezentowanych przez oddzielne zespoły kontrolne, przy czym każdy NOK przedkłada własnemu parlamentowi lub rządowi raport zawierający ustalenia i wnioski pokontrolne dotyczące własnego kraju. Oznacza to, że każdy najwyższy organ kontroli może przyjąć inne podejście do kontroli (zakres, tematykę, metody) dostosowane do potrzeb i preferencji krajowych. Najważniejszym aspektem tej formy współpracy jest wymiana informacji.
- **Kontrola koordynowana:** jest to każda forma współpracy mieszcząca się pomiędzy kontrolą wspólną a kontrolą równoległą. W przypadku kontroli koordynowanej uczestniczące w niej najwyższe organy kontroli w pewnym zakresie koordynują lub ujednolicają swoje podejścia do kontroli, jednakże nie wyklucza się występowania różnic pomiędzy poszczególnymi krajami. Może być to kontrola wspólna, ale z oddzielnie przygotowanymi raportami, częściej jednak mamy do czynienia z kontrolami równoległymi ze wspólnym raportem stanowiącym dodatek do oddzielnie przygotowywanych raportów krajowych.

**Schemat 1:**  
**Cechy charakterystyczne kontroli międzynarodowych**

	Rodzaj kontroli		
	Kontrola wspólna	Kontrola koordynowana	Kontrola równoległa
<b>Zespół</b>	Wspólny zespół kontrolny	Dla każdego najwyższego organu kontroli krajowy zespół kontrolny, ale działający w ramach skoordynowanej struktury	Dla każdego najwyższego organu kontroli krajowy zespół kontrolny
<b>Podejście do kontroli (zakres, zagadnienia, metody)</b>	Identyczne dla wszystkich najwyższych organów kontroli biorących udział w kontroli	Podejście do pewnego stopnia skoordynowane/zharmonizowane, ale z możliwością wystąpienia różnic pomiędzy podejściami poszczególnych najwyższych organów kontroli	Wybierane niezależnie przez każdy najwyższy organ kontroli
<b>Raport końcowy</b>	Jedynie wspólny raport	Raporty krajowe i/lub wspólny raport	Wyłącznie raporty krajowe

<sup>2</sup> Zobacz: *How SAIs may co-operate on the audit of international environmental accords*, INTOSAI, 1998.

W praktyce te trzy rodzaje kontroli międzynarodowych nie są całkowicie rozdzielne. Stopień współpracy może się wahać pomiędzy kontrolami wspólnymi (najściślejsza forma współpracy) a kontrolami równoległymi (najluźniejsza forma współpracy).

### Możliwość zastosowania wskazówek i przykładów

Wskazówki zawarte w tym opracowaniu mają na celu ułatwienie współpracy w najszerszym tego słowa znaczeniu. Z tego też powodu zostały wyabstrahowane ze swojego tła sytuacyjnego, mimo że pochodzą z kontroli środowiska. Wskazówki te można też wykorzystać we współpracy z lub pomiędzy lokalnymi i regionalnymi organami kontroli.

Większość wskazówek przedstawionych w tym opracowaniu może być stosowana we wszystkich rodzajach kontroli międzynarodowych: kontrolach wspólnych, koordynowanych i równoległych. Niektóre wskazówki zostały dostosowane do różnych rodzajów kontroli, podczas gdy inne dotyczą tylko jakiegoś konkretnego ich rodzaju.

## Etapy kontroli

### Komunikacja

Dobra komunikacja jest uważana za najważniejszy czynnik odpowiedzialny za powodzenie kontroli międzynarodowych. Odnosi się to do całego procesu kontroli, przygotowania do kontroli, jej przeprowadzenia i przygotowania raportów z kontroli. Mówi o tym poniższa wskazówka:

#### **WSKAZÓWKA 1** *Komunikujcie się!*

Komunikujcie się na każdym etapie kontroli i pamiętajcie, by komunikacja ta była jak najmniej formalna. Kontakt osobisty, a zwłaszcza bezpośredni (twarzą w twarz), jest decydujący dla dobrej komunikacji. Zorganizujcie spotkanie wstępne, w którym będą mogli wziąć udział wszyscy uczestnicy kontroli. Ułatwi to przyszłe kontakty. Wykorzystujcie wszystkie możliwe metody komunikacji, takie jak spotkania, kontakt mailowy i telefoniczny czy wideokonferencje. Starajcie się unikać zmian personalnych w zespołach.

Spotkania zazwyczaj są organizowane w przełomowych momentach procesu kontroli (patrz Wskazówka 9): na etapie przygotowywania kontroli, w trakcie jej realizacji, w fazie przygotowywania raportów końcowych,

a niekiedy nawet po zakończeniu kontroli. W ostatnio przeprowadzonych kontrolach międzynarodowych w ciągu całego procesu kontrolnego organizowano średnio około czterech spotkań<sup>3</sup>. Zasadniczo liczba ta jest uważana za wystarczającą, ale spotkań takich może być mniej lub więcej, w zależności od potrzeb i możliwości. Bardzo przydatne są szczegółowe protokoły ze spotkań roboczych.

W kolejnych rozdziałach omówiono szczegółowo tematy, co do których należy się komunikować.

#### **Przykład 1.1** Komunikujcie się na każdym etapie procesu kontroli

Konwencja o ochronie środowiska morskiego północno-wschodniego Atlantyku (Konwencja OSPAR)<sup>4</sup> była przedmiotem kontroli przygotowywanej i przeprowadzanej od marca 1998 r. do czerwca 2000 r. Najwyższe organy kontroli Danii, Islandii i Norwegii zorganizowały łącznie pięć spotkań w toku kontroli. Celem pierwszego i drugiego spotkania było zaplanowanie kontroli krajowych, spotkanie trzecie zorganizowano, aby omówić główny przedmiot kontroli każdego kraju i sporządzić umowę o współpracy. Spotkanie czwarte koncentrowało się na metodach kontroli oraz wstępnych ustaleniach, na ostatnim zaś spotkaniu omówiono wnioski wynikające z kontroli krajowych. W toku kontroli wymieniano informacje głównie za pośrednictwem e-maili. Wymieniano kwestionariusze ankietowe, plany kontroli, wstępne raporty oraz informacje ogólne<sup>5</sup>.

#### **Przykład 1.2** Stały kontakt

W trakcie wszystkich kontroli międzynarodowych realizowanych przez austriacki najwyższy organ kontroli (Rechnungshof) kierownicy zespołów kontrolnych poszczególnych państw uczestniczących w kontroli utrzymywali ze sobą stały kontakt. Niezależnie od tego kontrolerzy zajmujący się tymi samymi kwestiami omawiali wspólnie pojawiające się problemy. Audytorzy generalni byli zaangażowani na etapie początkowym i końcowym kontroli. W czasie przygotowywania raportu końcowego organizowano zazwyczaj od jednego do trzech spotkań, aby uzgodnić wspólne końcowe brzmienie i formę raportu.

#### **Przykład 1.3** Różne formy komunikacji

Podczas kontroli dotyczącej gatunków inwazyjnych najwyższe organy kontroli Kanady i USA wykorzystywały różne formy komunikowania się. Obejmowały one:

- jedno wstępne spotkanie zorganizowane w każdym z tych państw
- spotkania na kluczowych etapach procesu kontroli z zaproszonymi przedstawicielami kierownictwa każdego z najwyższych organów kontroli
- kilka telekonferencji oraz
- mniej formalne rozmowy telefoniczne i e-maile.

<sup>3</sup> Przykładowo organizowano dwa spotkania na etapie przygotowawczym, jedno w toku kontroli i jedno w fazie sprawozdawczej.

<sup>4</sup> <http://www.ospar.org>

<sup>5</sup> Pełna lista przykładów kontroli znajduje się w Załączniku nr 1.

**Przykład 1.4 Wspólne sesje robocze mające na celu poprawę programu kontroli oraz jej wyników**

Podczas kontroli oceniającej sposób zarządzania Parkiem Międzynarodowym La Amistad najwyższe organy kontroli Kostaryki i Panamy zorganizowały wspólne sesje robocze dla swoich zespołów kontrolnych oraz warsztaty z niezależnymi ekspertami dotyczące obszarów chronionych. Zaowocowało to udoskonaleniem programu kontroli i lepszym zrozumieniem wybranych wskaźników. Aby uzgodnić wyniki kontroli uzyskane w oparciu o wybraną metodę kontroli i wzmocnić dokonane ustalenia, najwyższe organy kontroli zorganizowały wspólne sesje robocze w obu państwach.

**Przykład 1.5 Spotkania w celu uzgodnienia raportu końcowego**

W 2005 r. najwyższe organy kontroli Czech i Austrii przeprowadziły międzynarodową kontrolę dotyczącą realizacji zadań związanych z projektami środowiskowymi i działań podejmowanych w dorzeczu Dyi. Na etapie przygotowywania raportu końcowego zorganizowano dwa spotkania. Podczas pierwszego z nich uczestnicy sformułowali cztery wspólne zalecenia i ustalili, jaka będzie zawartość raportu. Podczas drugiego spotkania porozumeli się co do formy i układu graficznego raportu.

## Przygotowanie kontroli

Faza przygotowawcza kontroli międzynarodowej jest uznawana za najważniejszą. Jeżeli kontrola jest dobrze przygotowana, wszystkie pozostałe części procesu powinny „potoczyć się normalnym trybem”, jak zauważył jeden z przedstawicieli najwyższych organów kontroli, podkreślając wagę dobrego przygotowania kontroli.

Kontrola międzynarodowa może rozpocząć się na dwa sposoby:

- od partnerów: dwa lub więcej NOK postanawiają podjąć kontrolę międzynarodową i zaczynają szukać razem interesującego je tematu albo
- od tematu: dany temat jest interesujący dla dwóch lub więcej najwyższych organów kontroli, które postanawiają podjąć kontrolę międzynarodową dotyczącą danej tematyki.

Oba podejścia mogą doprowadzić do uzyskania zadowalających wyników.

Treść tego rozdziału w sposób nieunikniony pokrywa się częściowo z treścią rozdziałów „Przeprowadzanie kontroli” oraz „Sporządzanie raportu z kontroli”. Dzieje się tak, ponieważ na etapie przygotowawczym za-

padają decyzje dotyczące dalszych etapów kontroli. Uwarunkowania tych decyzji zostaną omówione w odpowiednich rozdziałach.

### Faza wstępna

**WSKAZÓWKA 2 Osiągnijcie ogólne porozumienie co do gotowości podjęcia współpracy i tematów, które będą przedmiotem kontroli.**

Wybierzcie temat, który jest interesujący dla wszystkich zaangażowanych stron. Może nim być realizacja międzynarodowych porozumień (np. dotyczących środowiska), wykorzystanie funduszy pomocowych z zagranicy bądź kwestie transgraniczne. Wspólne obszary zainteresowań można najłatwiej odkryć dzięki osobistym kontaktom pracowników najwyższych organów kontroli różnych krajów. Bardzo pomocne w tym zakresie okazały się spotkania międzynarodowe (np. spotkania INTOSA).

Dla najwyższych organów kontroli państw graniczących ze sobą niewątpliwie odpowiednim tematem kontroli są problemy transgraniczne, takie jak np. transgraniczne zanieczyszczenie powietrza, transgraniczne przemieszczanie odpadów niebezpiecznych, gatunki inwazyjne czy wspólne obszary przyrodnicze. Kryteriami użytecznymi przy ocenie, czy proponowany temat jest odpowiedni, mogą być:

- istotność tematu – mierzona np. ilością zaangażowanych pieniędzy lub względnym ryzykiem, jakie niesie dany problem dla środowiska lub zdrowia publicznego;
- występowanie zagadnień o zasięgu szerszym niż krajowy;
- znaczenie tematu – mierzone zainteresowaniem publicznym i politycznym, przydatnością produktu końcowego, oczekiwanymi korzyściami;
- istnienie wcześniejszych kontroli dotyczących danego tematu;
- precyzyjna definicja tematu;
- potencjalny wpływ na stosunki pomiędzy zaangażowanymi najwyższymi organami kontroli i państwami;
- stopień, w jakim współpraca nad danym tematem może wpłynąć na relacje pomiędzy najwyższymi organami kontroli i krajami;
- możliwości i gotowość ze strony każdego z zainteresowanych najwyższych organów kontroli zajęcia się danym tematem (czas, wiedza, ogólna wykonalność).

## Od partnerów do tematu

### Przykład 2.1

Przedstawiciele najwyższych organów kontroli Kanady i USA zorganizowali wstępne spotkanie, podczas którego przedyskutowali listę około 20 potencjalnych tematów kontroli. Następnie każdy z organów kontrolnych wybrał 5 tematów i ocenił je pod względem różnych kryteriów oraz przyznał im punkty. (Obie strony wykorzystały do analizy własne kryteria). W oparciu o wyniki przeprowadzonych analiz obie instytucje uzgodniły, że tematem współpracy będą wodne gatunki inwazyjne.

### Przykład 2.2

Najwyższe organy kontroli Peru i Brazylii postanowiły przeprowadzić kontrolę przygranicznych obszarów leśnych dorzecza Amazonki. Zainteresowanie współpracą było wyraźnie widoczne, zanim jeszcze temat został wybrany.

## Od tematu do partnerów

### Przykład 2.3

Organizacja Najwyższych Organów Kontroli Południowoafrykańskiej Wspólnoty Rozwoju (SADCOSAI)<sup>6</sup> zainicjowała pilotażowy projekt kontroli równoległej dotyczącej konserwacji i utrzymania infrastruktury wykorzystywanej do dostarczania wody do obszarów miejskich. Tematy kontroli zostały wybrane w drodze dyskusji nad wspólnymi problemami.

### Przykład 2.4

NIK zaproponowała dziewięciu krajom nadbałtyckim sześć wybranych artykułów Konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego (Konwencja Helsińska)<sup>7</sup> jako możliwe tematy kontroli międzynarodowej. Po półrocznej wymianie korespondencji najwyższe organy kontroli państw bałtyckich uzgodniły zakres kontroli.

**WSKAZÓWKA 3** *Niech wasze zobowiązanie do współpracy zostanie podjęte na szczeblu kierownictwa najwyższego organu kontroli (audytor generalny, prezes lub np. rada audytorów).*

Zaangażowanie audytora generalnego/ prezesa lub ciała kolegialnego (kolegium/ rady audytorów) jest kluczowe dla skutecznego przeprowadzenia kontroli. Kontrola międzynarodowa zazwyczaj jest rozciągnięta w czasie, co powoduje konieczność trzymania się harmonogramu działań ustalonego w porozumieniu międzynarodowym w sprawie realizacji kontroli. Kontrola międzynarodowa musi być tak zorganizowana, by przetrwała wewnętrzną rywalizację o zasoby (czas,

środki finansowe, kadry) w ramach struktur najwyższego organu kontroli. Najlepszą gwarancją, że uda się doprowadzić kontrolę do końca, jest wsparcie ze strony audytora generalnego, gdyż zachęca ono do zaangażowania się również na niższych poziomach organizacji. Wsparcie to może zostać wzmocnione przez włączenie kontroli międzynarodowej do rocznego planu pracy najwyższego organu kontroli.

### Przykład 3.1 Uzyskajcie wsparcie ze strony kierownictwa

Podczas osobistego spotkania Audytora Generalnego Krajowego Urzędu Kontroli Chińskiej Republiki Ludowej (CNAO) i przewodniczącego Rady Audytu i Inspekcji Koreańskiej Republiki Ludowo-Demokratycznej (BAI) zawarto porozumienie w sprawie realizacji kontroli międzynarodowej dotyczącej projektów zapobiegania burzom piaskowym. Po zawarciu tego porozumienia najwyższe kierownictwa CNAO i BAI angażowały się we wszystkie etapy kontroli, w dużej mierze poprzez wyrażanie zainteresowania i udzielanie wskazówek.

**WSKAZÓWKA 4** *Dajcie sobie czas na poznanie się i przedyskutowanie, w jaki sposób radzić sobie z różnicami dotyczącymi uprawnień, ustawodawstwa, procedur i zwyczajów odnoszących się do pracy kontrolerów itp.*

Współpraca przynosi najlepsze efekty, gdy partnerzy kontroli – uczestniczące w niej najwyższe organy kontroli – rozumieją się wzajemnie. Aby skutecznie współpracować, trzeba wiedzieć, jakie są możliwości i ograniczenia partnerów. Dobre wzajemne zrozumienie sprawia, że można wypracować optymalną formę współpracy.

Rozważcie różne możliwe podejścia do kontroli dostosowane do specyfiki każdej ze współpracujących stron. Te specyficzne podejścia mogą potencjalnie zwiększyć znaczenie kontroli dla uczestniczących w niej państw, pozwolą też uwzględnić różnice, jakie istnieją między państwami (w zakresie ustawodawstwa, struktur organizacyjnych) oraz między najwyższymi organami kontroli.

### Przykład 4.1 Dopasowane harmonogramy prac

Najwyższe organy kontroli Austrii, Czech, Węgier i Słowenii przeprowadziły kilka kontroli skoordynowanych. Podczas pierwszych spotkań każda instytucja wyjaśniła zakres swoich uprawnień oraz zasady składania raportów końcowych z kontroli. W rezultacie, podczas tworzenia harmonogramów realizacji poszczególnych kontroli brano pod uwagę istniejące różnice, umożliwiając tym samym każdej ze stron wykonanie najważniejszych zadań (osiągnięcie kamieni milowych kontroli) w wyznaczonych terminach.

<sup>6</sup> <http://www.afrosai-e.org.za>.

<sup>7</sup> <http://www.afrosai-e.org.za>.



## Współpraca pomiędzy najwyższymi organami kontroli Kontrole międzynarodowe – wskazówki i przykłady

### Przykład 4.2 Ustalanie wspólnej płaszczyzny

W związku z planowaną przez najwyższe organy kontroli Szwajcarii i Węgier kontrolą równoległą dotyczącą reinwestycji związanych z budową Tunelu Lötschberg oraz Mostu na Dunaju w Szekzsárd, strony zaproponowały różne strategie i podejścia do kontroli, co stało się punktem wyjścia do wypracowania wspólnego programu.

### Przykład 4.3 Łączenie różnych podejść

Najwyższe organy kontroli Czech i Austrii podjęły kontrolę równoległą dotyczącą bioróżnorodności. Czeski NOK miał uprawnienia do badania przepływów finansowych przeznaczanych w obszarze objętym kontrolą, zaś austriacki Rechnungshof był uprawniony do kontroli realizacji Konwencji Narodów Zjednoczonych o Różnorodności Biologicznej i porozumień w tym zakresie. Różnice w podejściu skłoniły strony do opracowania odrębnych raportów końcowych. Dodatkowo zdecydowano się opublikować raport wspólny obejmujący jedynie wybrane zagadnienia. Przedstawiono w nim problemy środowiskowe, których przyczyny zaistniały w jednym państwie, a skutki objęły inne. Pozwoliło to również na sformułowanie wspólnych zaleceń.

## Forma współpracy, koordynator, pożądany produkt i kwestie praktyczne

### WSKAZÓWKA 5 Ustalcie formę współpracy.

Wybór pomiędzy kontrolą wspólną, koordynowaną i równoległą może zależeć od powodów podjęcia współpracy, tematu kontroli lub takich praktycznych okoliczności, jak np. posiadane uprawnienia, czas, jaki może być przeznaczony na kontrolę, czy dostępność środków finansowych. Należy również rozważyć, czy projekt wymaga wspólnego zespołu kontrolnego, czy oddzielnych zespołów krajowych. Najpowszechniejsze są kontrole koordynowane z oddzielnymi krajowymi zespołami kontrolnymi.

### WSKAZÓWKA 6 Wybierzcie koordynatora i określcie jego zadania.

Wszystkie najwyższe organy kontroli uczestniczące w kontroli międzynarodowej powinny dokładać starań, aby kontrola przebiegała pomyślnie, jednak czasem warto powierzyć jednej instytucji (lub ich grupie) koordynację pewnych działań (np. prac nad programem kontroli, sporządzeniem formalnego porozumienia, opracowaniem wspólnego raportu końcowego, jego tłumaczeniem, drukiem i rozpowszechnianiem). W takim przypadku należy określić, który NOK będzie koordynatorem i jakie będą jego zadania.

### Przykład 6.1 Zakres obowiązków koordynatora

W kontroli równoległej dotyczącej projektów i działań środowiskowych podejmowanych w dorzeczu Dyi, przeprowadzanej przez najwyższe organy kontroli Czech i Austrii, koordynator opracowujący wspólny raport końcowy był odpowiedzialny za:

- określenie zakresu informacji, jaka ma być ujęta w streszczeniach raportów krajowych
- zorganizowanie wymiany fragmentów raportów krajowych
- zorganizowanie spotkania końcowego w fazie przygotowywania finalnego raportu.

### Przykład 6.2 Podział zadań

Rigsrevisionen Danii koordynował kontrolę „Wdrażanie przepisów Konwencji Helsińskiej o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego – zanieczyszczenia pochodzące ze statków”. Każdy z uczestniczących w niej najwyższych organów kontroli był odpowiedzialny za opracowanie innej części wspólnego raportu końcowego. W rezultacie każdy uważał się współautorem raportu i miał poczucie przyczynienia się do sukcesu kontroli. Najwyższe organy kontroli były też bardziej zaangażowane w przeprowadzenie kontroli i opracowanie swoich raportów krajowych.

### WSKAZÓWKA 7 Ustalcie podejście do kontroli.

Poszczególne najwyższe organy kontroli mogą preferować różne podejścia do kontroli (zakres kontroli, pytania kontrolne, kryteria i metody kontroli). Należy zatem podjąć decyzję, co będzie dla wszystkich wspólne, a o czym może decydować indywidualnie każdy NOK uczestniczący w kontroli.

Doświadczenie uczy, że kontrole międzynarodowe ze zbyt skomplikowanymi i rozbudowanymi wspólnymi elementami mają mniejsze szanse na sukces. Najbardziej porównywalne wyniki kontroli zapewnia niezbyt długa wspólna lista precyzyjnie sformułowanych pytań kontrolnych.

### Przykład 7.1 Wspólne podejście kontrolne

Najwyższe organy kontroli Danii, Islandii i Norwegii osiągnęły porozumienie w sprawie podjęcia kontroli realizacji niektórych postanowień Konwencji OSPAR. Przyjęto wspólne podejście kontrolne. Jednakże później każdy NOK dostosowywał to podejście do własnych uwarunkowań, co w efekcie doprowadziło do różnic w zakresie kontroli i stosowanych metod.

Konwencja OSPAR nie zawiera restrykcyjnych nakazów, ale określa ogólne wymogi w stosunku do systemów, które mają być wdrażane. Ta elastyczność pozwala rządów poszczególnych państw na stosunkowo swobodną interpretację Konwencji. Tekst porozumienia o podjęciu kontroli międzynarodowej nie był wykorzystywany ani przestrzegany w trakcie realizacji kontroli.

#### Przykład 7.2 Notatka z uzgodnień poprzedzających kontrolę

Wykorzystanie notatki z uzgodnień poprzedzających kontrolę jest standardowym narzędziem używanym w ramach wspólnoty AFRO-SAI-E. Każdy NOK określa swoje podejście do kontroli, zajmując stanowisko w kwestiach, które zgodnie z przyjętym wspólnym schematem (patrz przykład zawarty w Załączniku nr 3) powinny być uzgodnione i ujęte w przyszłej notatce. Wyniki stanowią podstawę do opracowania wspólnego podejścia kontrolnego. Zalecą tego rozwiązania jest połączenie w jednym dokumencie aspektów związanych z planowaniem kontroli i kryteriów oceny kontroli.

Jeżeli jednym z celów kontroli jest porównanie programów rządowych państw, których najwyższe organy kontroli uczestniczą w kontroli, należy przyjąć wspólne kryteria oceny i uzyskać porównywalne dane.

Precyzyjne definicje pomagają w porównywaniu danych. Gdy partnerzy używają różnych metod statystycznych i analitycznych (na przykład do oceny jakości powietrza lub wody), albo różnych jednostek miary (np. tony lub metry sześciennie do obliczania ilości zebranych odpadów), dane mogą być trudne do porównania.

#### **WSKAZÓWKA 8** *Określcie pożądaný produkt końcowy.*

Na etapie przygotowania kontroli jej uczestnicy powinni podjąć decyzję, jaki jest jej pożądaný produkt końcowy – wspólny raport, oddzielne raporty krajowe czy oba typy raportów (patrz Wskazówka 17) – ponieważ rodzaj produktu końcowego wpływa w dużej mierze na to, w jakim stopniu proces kontroli będzie musiał podlegać koordynacji. Opracowanie wspólnego raportu wymaga znacznie większej koordynacji niż opracowanie raportów krajowych.

W zależności od rodzaju planowanego produktu końcowego kontroli należy odpowiednio zaplanować działania, podzielić zadania i określić wymagania dotyczące zbieranych informacji.

Doświadczenie pokazuje, że jeżeli nie zostanie to wykonane przed podjęciem czynności kontrolnych, opracowanie wspólnego raportu może się okazać bardzo trudne, a dokonanie porównań i wyciągnięcie wspólnych wniosków wręcz niemożliwe (patrz Wskazówka 18).

#### Przykład 8.1 Określanie pożądanego produktu końcowego

Najwyższe organy kontroli Danii, Estonii, Finlandii, Litwy, Łotwy, Polski, Rosji oraz Szwecji przeprowadziły wspólnie pierwszą kontrolę dotyczącą realizacji Konwencji Helsińskiej. Na początku kontroli podpisały porozumienie, w którym zawarto

następujące zapisy:

- w określonym terminie każdy NOK złoży raport o najważniejszych wynikach kontroli (na około 10 stronach), stanowiący streszczenia raportu krajowego
- opracowany w uzgodnionym czasie wspólny raport z kontroli będzie zawierał streszczenia raportów krajowych i ogólny opis kontroli
- wspólny raport z kontroli zostanie przekazany współpracującym najwyższym organom kontroli i przedłożony ich szefom do akceptacji.

Raporty krajowe są przygotowywane zgodnie z regulacjami i wytycznymi krajowymi. Każdy NOK ma swój własny standardowy układ raportu. Różny może też być zakres kontroli przeprowadzanych przez poszczególne najwyższe organy kontroli. Niektóre kraje mogą bowiem przyjąć szerszy zakres kontroli niż ten przyjęty jako wspólny.

Jeżeli planowany jest wspólny raport z kontroli, podstawę jego opracowania mogą stanowić streszczenia raportów krajowych. Zaleca się przy tym, aby z góry określić formę i zakres streszczeń raportów krajowych. Ułatwi to porównanie wyników kontroli i dokonanie kompilacji raportów krajowych na etapie opracowywania raportu wspólnego, a jednocześnie zapewni poszczególnym najwyższym organom kontroli elastyczność potrzebną na etapie opracowywania ich raportów krajowych.

#### Przykład 8.2 Przydatność zestawu ujednoliconych dokumentów

Przeprowadzono pilotażową kontrolę dotyczącą zarządzania odpadami stałymi przez samorzady w Ghanie, Kenii, Etiopii, RPA i na Mauritiusie. Korzystano z zestawu ujednoliconych dokumentów dotyczących planowania, testów kontrolnych oraz potencjalnych wyników. Na zespołach kontrolnych (po przeprowadzeniu wspólnego planowania) spoczywał ciężar dokonania ustaleń i uzyskania dowodów potwierdzających te ustalenia. Rozwiązanie takie może być pomocne dla najwyższych organów kontroli dysponujących mniejszym potencjałem i doświadczeniem.

#### **WSKAZÓWKA 9** *Przygotujcie szczegółowy harmonogram prac, z uwzględnieniem czasu potrzebnego na czasochłonne procedury.*

Ważnym czynnikiem, który trzeba brać pod uwagę, sporządzając harmonogram prac, są potencjalne czasochłonne krajowe procedury planowania. Ze względu na nie oraz na obowiązujące w poszczególnych

## Współpraca pomiędzy najwyższymi organami kontroli Kontrole międzynarodowe – wskazówki i przykłady

najwyższych organach kontroli procedury podejmowania decyzji, czasami upływa rok, a nawet więcej od momentu zakończenia fazy uzgodnień dotyczących planowanej kontroli do chwili jej rozpoczęcia. Niekiedy same czynności kontrolne mogą wymagać mniej czasu niż te procedury.

W wyniku procesu planowania powinien powstać szczegółowy harmonogram prac wymieniający wszystkie przełomowe momenty (kamienie milowe) procesu kontroli, włączając w to daty wszczęcia i zakończenia kontroli (patrz Wskazówka 14). Innymi momentami przełomowymi dla kontroli mogą być:

- uzgodnienie i podpisanie wspólnego stanowiska w sprawie współpracy,
- opracowanie krajowych programów kontroli,
- zakończenie kontroli krajowych,
- sporządzenie raportów krajowych i ich streszczeń,
- sporządzenie i przyjęcie wspólnego raportu z kontroli.

Współpracujące ze sobą najwyższe organy kontroli mogą dodatkowo zidentyfikować pośrednie momenty przełomowe.

Jasno zdefiniowane momenty przełomowe, włączając w to wymianę informacji na każdym etapie kontroli, powinny być uwzględnione w harmonogramie kontroli wraz z konkretnymi datami. Załącznik nr 2 zawiera przykład szczegółowego harmonogramu prac.

### **WSKAZÓWKA 10** *Zarezerwujcie więcej zasobów (czasu, środków finansowych, personelu) niż w przypadku kontroli krajowych.*

Współpraca międzynarodowa może wymagać zdecydowanie większych zasobów niż kontrole krajowe. Jest to w dużej mierze wynikiem prac związanych z poszukiwaniem partnerów do kontroli i precyzyjnym „dostrajaniem” procedur, wyników kontroli oraz sporządzaniem wspólnego raportu, o ile podjęto decyzję o jego opracowywaniu. Przygotowanie raportu końcowego wymaga znaczącego wysiłku finansowego i organizacyjnego, przy czym wielkość poniesionych nakładów uzależniona jest od rodzaju sporządzanego raportu (patrz rozdział „Sporządzanie raportu z kontroli”). Należy również wziąć pod uwagę dodatkowe koszty związane ze współpracą, na przykład koszty spotkań, podróży, tłumaczeń oraz publikowania i dystrybucji wspólnych raportów.

### **WSKAZÓWKA 11** *Zdecydujcie o innych kwestiach praktycznych.*

Poza zasobami i harmonogramem prac należy przed podjęciem decyzji omówić tak ważne kwestie praktyczne, jak:

- skład zespołu kontrolnego (zespołów); skład zespołu powinien być stały przez cały czas trwania współpracy w ramach kontroli,
- wymiana danych w toku procesu kontroli (patrz Wskazówka 15),
- możliwość dzielenia się poufnymi informacjami i dokumentami pomiędzy najwyższymi organami kontroli (wiele najwyższych organów kontroli ze względu na regulacje prawne ma dostęp do informacji i dokumentów, ale nie wolno im ich ujawniać innym jednostkom, w tym również innym najwyższym organom kontroli),
- rodzaj i forma danych, które mają być zbierane w celu włączenia ich do wspólnego raportu (dane powinny być bardzo precyzyjnie zdefiniowane, aby były porównywalne (patrz Wskazówka 19),
- język (języki) i układ graficzny raportu.

### **WSKAZÓWKA 12** *Jeżeli uważacie, że kontrola się nie powiedzie – zrezygnujcie!*

Zanim strony przyjmą formalne porozumienie w zakresie przeprowadzenia kontroli międzynarodowej, powinny jeszcze raz dokładnie zastanowić się nad projektem. Jeżeli jest oczywiste, że nie da się osiągnąć założonych celów, np. z powodu niedających się przekroczyć różnic istniejących pomiędzy instytucjami, lepiej w tym momencie zrezygnować.

#### **Przykład 12.1** *Decyzja o zaprzestaniu współpracy na etapie poprzedzającym kontrolę*

W przypadku kontroli równoległej AFROSAI-E<sup>8</sup> dotyczącej utrzymania i konserwacji infrastruktury wodnej na obszarach rolniczych, każdy z partnerów przeprowadził analizę wstępną możliwości współpracy. Pod koniec tego etapu jeden z najwyższych organów kontroli uznał, że poniesione koszty przewyższyłyby korzyści (wartość dodaną) uzyskane w wyniku przeprowadzenia kontroli i podjął decyzję o zaprzestaniu współpracy.

#### **Umowa formalna**

**WSKAZÓWKA 13** *Osiągnijcie formalne porozumienie określające co najmniej formę współpracy, harmonogram, możliwe różnice w podejściu kontrolnym oraz pożądany produkt końcowy.*

<sup>8</sup> <http://www.afrosai-e.org.za>.

Zaleca się, aby etap przygotowawczy kontroli międzynarodowej kończył się podpisaniem formalnego porozumienia dotyczącego głównych aspektów uzgodnionej współpracy. Dokument taki często nosi nazwę wspólnego stanowiska dotyczącego współpracy (patrz Załącznik nr 2) i jest podpisywany przez przedstawicieli upoważnionych przez audytora generalnego lub prezesa każdego z najwyższych organów kontroli.

#### **Przykład 13.1 Formalne porozumienie z głównymi założeniami kontroli**

Najważniejsze uzgodnienia dotyczące kontroli *Konwencji o ochronie Dunaju* zostały przedstawione we „Wspólnym stanowisku dotyczącym współpracy”, podpisanym przez przedstawicieli wszystkich najwyższych organów kontroli zaangażowanych w kontrolę, tj. Bułgarii, Chorwacji, Rumunii, Słowacji i Słowenii. Do porozumienia dołączono założenia programu kontroli, zawierające cel kontroli, jej zakres, czas trwania, harmonogram prac oraz główne pytania kontrolne i zadania.

## **Przeprowadzanie kontroli**

W praktyce organizacja kontroli międzynarodowej wygląda następująco: najwyższy organ kontroli każdego państwa przeprowadza własną, krajową część kontroli. Wspólne zespoły kontrolne są rzadkie, a wspólne kontrole organizuje się tylko wtedy, gdy są ku temu wyraźne wskazania, na przykład wówczas, kiedy kilka państw inwestuje w fundusz międzynarodowy. Wspólny zespół może napotykać trudności, ale w trakcie kontroli działa on jak każdy inny zespół kontrolny. Z tego też powodu wskazówki zamieszczone w tym rozdziale dotyczą współpracy pomiędzy oddzielnymi krajowymi zespołami w kontrolach koordynowanych i równoległych.

### **Organizacja postępowania kontrolnego**

#### **WSKAZÓWKA 14 W miarę możliwości przeprowadzajcie czynności kontrolne równocześnie.**

Równoczesne przeprowadzenie czynności kontrolnych stwarza najlepsze możliwości wymiany doświadczeń i ustaleń kontroli, a także poszukiwania wspólnych rozwiązań pojawiających się w trakcie kontroli problemów. Inną zaletą kontroli przeprowadzanych w tym samym czasie jest to, że w danym przypadku wszystkie części kontroli odnoszą się do tego samego okresu, co sprawia, że łatwiej porównuje się wyniki.

Przeprowadzenie czynności kontrolnych równocześnie jest zatem szczególnie zalecane, jeżeli planowane jest sporządzenie wspólnego raportu końcowego.

W każdej sytuacji warunkiem skuteczności kontroli przeprowadzanych równocześnie jest ich dobre przygotowanie.

Doświadczenie uczy, że najwyższe organy kontroli mogą mieć większe możliwości uczestniczenia w kontroli, jeżeli dopuszcza się większą elastyczność, na przykład poprzez wydłużenie etapów kontroli lub wyznaczenie kamieni milowych procesu kontroli (jej przełomowych momentów) w sposób, który pomoże uczestnikom dotrzymać ustalonych terminów (patrz także Wskazówka 9).

#### **Przykład 14.1 Przeprowadzanie działań kontrolnych nie równoległe utrudnia porównywanie wyników i wymianę doświadczeń**

Najwyższe organy kontroli czterech państw zainteresowanych kontrolą realizacji Międzynarodowej konwencji o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki (Konwencja MARPOL)<sup>9</sup> spotkały się, aby przedyskutować ideę podjęcia takiej kontroli, ale tylko dwa z nich - Holenderski Trybunał Kontroli i Krajowy Urząd Kontroli Wielkiej Brytanii (NAO) - zdecydowały się w niej uczestniczyć. Brytyjski NAO przeprowadził już badanie niektórych zagadnień z tego zakresu w swojej poprzedniej kontroli, oba najwyższe organy kontroli dysponowały też gotowymi zespołami kontrolerów. Postanowiono więc rozpocząć kontrolę, jednocześnie zapraszając do współpracy najwyższe organy kontroli innych państw europejskich. Ostatecznie z zaproszenia skorzystały najwyższe organy kontroli Cypru, Grecji, Włoch, Malty i Turcji. Mogły one korzystać z opracowanych przez pierwszych dwóch uczestników kontroli standardów, pytań kontrolnych i metodyki kontroli. Okazało się jednak, że bardzo trudno było porównać wyniki kontroli, gdyż uzyskiwano je na przestrzeni bardzo długiego okresu (lata 2001–2005). Ponadto ze względu na duże różnice w czasie, w jakim przeprowadzano poszczególne kontrole, nie zawsze była możliwa wymiana doświadczeń.

#### **WSKAZÓWKA 15 Wymieniajcie się doświadczeniami kontrolnymi i wynikami kontroli w trakcie przeprowadzania postępowania kontrolnego.**

Omawianie ustaleń i wniosków z kontroli z innymi najwyższymi organami kontroli jest w toku procesu kontroli bardzo użyteczne. Dzięki temu zainteresowane strony mogą wzbogacić swoje raporty o odniesienia do raportów innych, co niekiedy wzmacnia znaczenie

<sup>9</sup> <http://www.imo.org>

i wymowę poczynionych obserwacji. Wymiana powinna zachodzić na poziomie ogólnym, aby nie rzucały na nią różnice pomiędzy poszczególnymi państwami. Spotkania i inne sposoby wymiany informacji i doświadczeń mogą być również wykorzystywane w celu rozwiązywania napotykanym problemów, utrzymania wspólnego podejścia do kontroli i zapewnienia, że proces kontroli zmierza we właściwym kierunku.

**WSKAZÓWKA 16 Rozważcie zorganizowanie wspólnych wyjazdów w teren oraz przeprowadzenie wspólnych wywiadów; mogą one być warte waszego wysiłku.**

Wspólna praca w terenie może wzmocnić wspólne ramy działania, ducha współpracy oraz rozumienie przez uczestników praktyk kontrolnych stosowanych przez partnerów. Wskazówka ta ma zastosowanie, jeżeli uczestnicy dokonują kontroli tej samej jednostki, takiej jak komisja międzynarodowa czy też międzynarodowa struktura zarządzania. Może się również okazać korzystne, aby uczestnicy włączyli się w działania krajowe partnerów. Wspólna praca w terenie jest naprawdę możliwa do realizacji w przypadku współpracy dwustronnej, zwłaszcza tam, gdzie nie ma bariery językowej czy też organizacyjnej (patrz także Wskazówka 1).

**Przykład 16.1 Wspólne wyjazdy w teren wzmocniają kontakty osobiste oraz zbliżają punkty widzenia**

Najwyższe organy kontroli Kanady i USA zorganizowały kilka wspólnych wyjazdów w teren podczas kontroli dotyczącej gatunków inwazyjnych. Wspólnie przeprowadziły rozmowy z Administracją Morską USA (US Maritime Administration), Instytutem Smithsona (który przeprowadzał badania nad wpływem wody balastowej), biurami kilku federalnych i pozarządowych organizacji w obu państwach, Międzynarodową Komisją ds. Granicy pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a Kanadą oraz jednym uniwersytetem. Oba najwyższe organy kontroli uznały swoją współpracę za ogromny sukces zarówno pod względem merytorycznym, jak i pod względem nawiązywania kontaktów osobistych oraz osiągnięcia wzajemnego zrozumienia.

**Przykład 16.2 Wspólne wyjazdy w teren dają lepsze obeznanie z tematyką kontroli**

W toku kontroli dotyczącej projektów środowiskowych i działań podejmowanych w dorzeczu Dyi, prowadzonej przez najwyższe organy kontroli Czech i Austrii, przedstawiciele zespołów kontrolnych pojechali do kontrolowanego parku narodowego w Czechach. Celem tego wyjazdu było uzyskanie na miejscu ogólnego rozeznania, wymiana informacji i omówienie napotkanych problemów.

## Sporządzanie raportów z kontroli

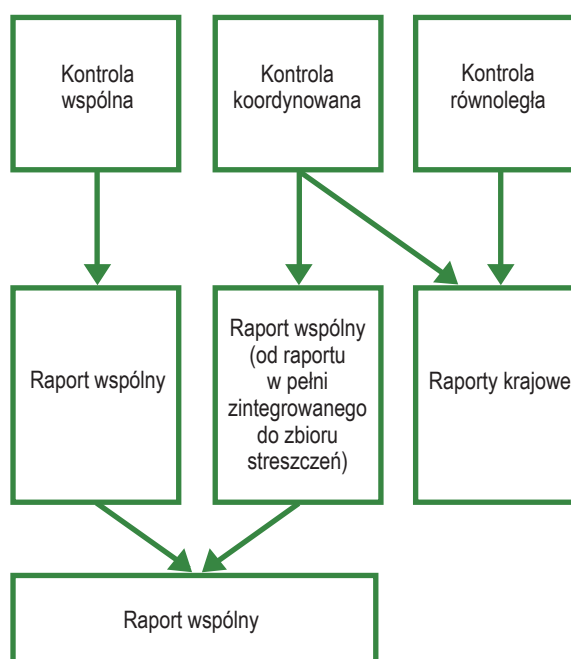
Wiele decyzji dotyczących sporządzania raportów z kontroli musi zapadać na etapie przygotowania kontroli. Z tego też względu decyzje te są wspomniane w rozdziale „Przygotowanie kontroli” – na przykład we wskazówce 9. Niniejszy rozdział zawiera więcej informacji dotyczących tych decyzji oraz wskazówki, które mogą się okazać przydatne na etapie sporządzania raportów z kontroli

### Rodzaje raportów i ich zawartość

**WSKAZÓWKA 17 Wybierzcie rodzaj raportu końcowego, który najbardziej odpowiada waszym celom. Opracowujcie wspólny raport jedynie w przypadku, gdy przyniesie on wartość dodatkową.**

Kontrole międzynarodowe kończą się zasadniczo sporządzeniem dwóch typów raportów: raportów krajowych i raportów wspólnych. Kontrole wspólne kończą się sporządzeniem wyłącznie raportów wspólnych (Wykres 2). Kontrole koordynowane mogą kończyć się sporządzeniem raportów krajowych lub raportów zintegrowania. Kontrole równoległe kończą się sporządzeniem wyłącznie raportów krajowych.

**Wykres 2:**  
**Możliwe rodzaje raportów**



### Raporty krajowe

Kontrole międzynarodowe najczęściej kończą się sporządzeniem raportów krajowych. W wielu kontrolach nie sporządza się innych typów raportów. Niekiedy najwyższe organy kontroli włączają do swoich raportów krajowych ustalenia innych uczestniczących w kontroli państw. Pozwala im to na wypuklenie własnych wniosków i jednocześnie uniknięcie czasochłonnych procedur zatwierdzających. Raporty krajowe mogą być publikowane oddzielnie lub mogą służyć jako wkład do raportów wspólnych.

Jeżeli raporty krajowe są jedynym produktem końcowym kontroli międzynarodowej, partnerzy wymieniają się nimi. Audytorzy generalni lub prezesi współpracujących ze sobą najwyższych organów kontroli czasami podpisują końcowy oficjalny komunikat.

#### Przykład 17.1 Włączenie do raportu krajowego ustaleń innych najwyższych organów kontroli

Krajowy raport z kontroli austriackich dotacji na rzecz środowiska przekazywanych za granicę zawierał w załączniku ustalenia z kontroli dotyczącej tych dotacji przeprowadzonej przez NOK Węgier. Informacje zawarte w tym załączniku nie były wcześniej dla zainteresowanych w Austrii dostępne.

#### Przykład 17.2 Wspólne zalecenia w odrębnych raportach krajowych

W wyniku przeprowadzenia kontroli koordynowanej dotyczącej projektów i przedsięwzięć środowiskowych podejmowanych w dorzeczu Dyi, najwyższe organy kontroli Czech i Austrii opublikowały odrębne raporty krajowe zawierające wspólne wnioski i zalecenia. Jednym z zaleceń było uwzględnianie przy wydawaniu elektrowni wodnej Vranov nowych pozwoleń na gospodarowanie wodą, negatywnego wpływu elektrowni na stosunki wodne. Kolejnym zaleceniem było wprowadzenie przez właściwe ministerstwa w Austrii systemu współfinansowania projektów dotyczących środowiska w Czechach. Pozwoliłoby to Ministerstwu Środowiska Czech na ustalenie priorytetów w zakresie wykorzystania funduszy.

### Raporty wspólne

Raport wspólny może być produktem końcowym kontroli wspólnej lub koordynowanej. Jak już wcześniej wspomniano, kontrole wspólne należą do rzadkości. Podejmując decyzję o opracowaniu wspólnego raportu z kontroli koordynowanej, uczestnicy powinni uważnie przeanalizować cel takiego wspólnego raportu lub wartość dodaną, jaką może przynieść jego sporządzenie. Dobrym uzasadnieniem sporządzania wspólnego raportu może być jego siła oddziaływania

wynikająca z przedstawienia w nim wspólnych ustaleń i wniosków. Raport wspólny może ponadto:

- zachęcić rządy państw do podjęcia działań o charakterze prewencyjnym i naprawczym,
- umożliwić wszechstronne spojrzenie na korzyści płynące ze wspólnych działań podejmowanych przez państwa zaangażowane w rozwiązywaniu danego problemu,
- informować organizacje międzynarodowe i zachęcać je do podejmowania stosownych działań,
- podnosić świadomość społeczną,
- sprzyjać wymianie wiedzy poprzez przedstawienie najlepszych praktyk i doświadczeń oraz
- promować współpracę pomiędzy najwyższymi organami kontroli.

Stopień zintegrowania informacji zawartych w raporcie wspólnym może być różny. Stopień minimalny to przedstawienie zestawu streszczeń raportów krajowych; stopień maksymalny to wydanie w pełni zintegrowanego wspólnego raportu ze wspólnymi wnioskami i zaleceniami (wykres 2). Bardziej zintegrowany raport wymaga więcej prac koordynacyjnych, czasu i wysiłku. Może on również wymagać formalnego zatwierdzenia przez szefów wszystkich najwyższych organów kontroli uczestniczących w kontroli.

Zaletą raportu wspólnego o wysokim stopniu integracji zawartych w nim informacji, jest możliwość zapewnienia lepszego przeglądu wyników kontroli wszystkich jej uczestników i zainteresowania nimi szerszego grona odbiorców. Podejmując decyzję o rodzaju sporządzanego raportu, powinno się brać pod uwagę skuteczność oddziaływania różnego rodzaju raportów w relacji do kosztów i wysiłku włożonego w ich opracowanie.

#### **WSKAZÓWKA 18** *Gdy znacie już wyniki kontroli, rozważcie jeszcze raz, czy wybrany przez was wcześniej rodzaj raportu jest odpowiedni.*

Na to, jaki rodzaj raportu jest odpowiedni, wpływ mają wyniki kontroli. Uzyskane wyniki mogą się różnić od wstępnie oczekiwanych. Dlatego też zaleca się uwzględnienie możliwości ponownego rozważenia, czy pierwotna decyzja dotycząca rodzaju sporządzanego raportu była właściwa. Najwyższe organy kontroli powinny zadać sobie pytanie, czy w dalszym ciągu chcą sporządzić wspólny raport. Jeżeli tak, powinny się zastanowić, czy nadal chcą zachować stopień integracji raportu założony na etapie przygotowywania kontroli.

Kwestie te można przedyskutować na spotkaniu wraz z innymi kwestiami, takimi jak np. w jaki sposób porównywać informacje oraz czy założony na wstępie układ raportu końcowego jest odpowiedni.

## Współpraca pomiędzy najwyższymi organami kontroli Kontrole międzynarodowe – wskazówki i przykłady

### Przykład 18.1 Ponowne rozważenie decyzji dotyczącej rodzaju raportu wspólnego

W 2001 r. najwyższe organy kontroli biorące udział w kontroli dotyczącej Konwencji Helsińskiej z góry ustaliły, jaki będzie układ streszczeń raportów krajowych. Układ ten miał być odzwierciedleniem układu przyjętego dla planowanego raportu wspólnego. Niektóre spośród streszczeń raportów krajowych odbiegały jednak od pierwotnie ustalonego układu ze względu na różnice w uprawnieniach kontrolnych, różne zakresy krajowych baz danych oraz różnice w wadze nadanej przez najwyższe organy kontroli poszczególnym kontrolowanym kwestiom. Ostatecznie przygotowano raport wspólny składający się z dwóch części. Część I zawierała podstawowe informacje, czyli listę uczestników kontroli, cel kontroli, zakres, czas trwania oraz główne ustalenia w poszczególnych kontrolowanych obszarach. Część II składała się ze streszczeń raportów krajowych.

### **WSKAZÓWKA 19** *Jeżeli zdecydowaliście się na wspólny raport, podejmijcie ostateczną decyzję, jakie elementy powinien on zawierać.*

Poza zestawem streszczeń, raport wspólny może zawierać cztery elementy. Włączenie każdego z nich ma zarówno dobre, jak i złe strony (Wykres 3). Decyzja o zawartości raportu powinna zależeć od celu kontroli, jej ustaleń oraz stanowiska, jakie w tej kwestii zajmują uczestniczące w kontroli najwyższe organy kontroli.

**Wykres 3:**  
**Zawartość raportów wspólnych**  
**(poza zestawem streszczeń krajowych)**

Elementy, które można włączyć	Zalety/możliwości	Wady/ryzyko
<b>Wspólne wnioski i zalecenia</b>	Mogą ilustrować wspólne problemy i możliwe sposoby ich rozwiązania. Mogą zachęcać do współpracy międzynarodowej służącej rozwiązywaniu problemów o charakterze transgranicznym.	Przygotowanie i uzgodnienie może wymagać znaczącego wysiłku. Nie zawsze możliwe do sformułowania.
<b>Porównanie/ punkty odniesienia</b>	Może wywołać reakcję rządu. Może zachęcić organizacje międzynarodowe do wywarcia nacisku na poszczególne kraje, aby podjęły stosowne działania. Może przyciągnąć uwagę opinii publicznej.	Może być wrażliwe politycznie.
<b>Najlepsze praktyki</b>	Koncentracja na potencjalnych rozwiązaniach ułatwia wzajemne uczenie się.	Może bezpośrednio nie pobudzić rządów do działania.
<b>Przyswojone lekcje</b>	Pomaga poprawić metodologię kontroli i ułatwia współpracę najwyższych organów kontroli w przyszłych kontrolach.	Interesujące przeważnie tylko dla najwyższych organów kontroli.

### **Wspólne wnioski i zalecenia**

Sformułowanie wspólnych wniosków i zaleceń pokontrolnych jest, jak wskazują dotychczasowe doświadczenia, stosunkowo trudnym zadaniem. Powinny one opierać się na szczegółowych analizach krajowych ustaleń, wniosków i zaleceń oraz dawać odpowiedź na pytanie, co można zrobić na szczeblu międzynarodowym, aby rozwiązać problemy ujawnione w wyniku kontroli. Nie każdy zintegrowany wspólny raport musi zawierać wspólne wnioski i zalecenia, ale włączenie ich może znacząco zwiększyć wartość dodaną raportu.

### Przykład 19.1 Zalecane umowy wielostronne

Najwyższe organy kontroli Węgier i Ukrainy wydały wspólny raport końcowy z kontroli dotyczącej przygotowania do powodzi w rejonie Górnej Cisy. Przedstawiono wspólne wnioski i zalecenia oraz godne uwagi indywidualne doświadczenia każdego najwyższego organu kontroli uczestniczącego w kontroli. Główne zalecenie dotyczyło podpisywania przez państwa, przez których terytorium płynie Cisa, dwustronnych lub wielostronnych porozumień dotyczących ochrony przyrody i ochrony przeciwpowodziowej na obszarze zlewni rzeki. Zalecenie wynikało z konieczności uregulowania stosunków wodnych Cisy.

### Przykład 19.2 Zaleca się identyczne działania

Najwyższe organy kontroli Czech i Austrii przeprowadziły koordynowaną kontrolę dotyczącą projektów środowiskowych i działań podejmowanych w dorzeczu Dyi. Kontrola wykazała, że reżim wodny hydroelektrowni Vranov negatywnie oddziałuje na stan środowiska parków narodowych. Oba najwyższe organy kontroli zaleciły, by odpowiednie władze brały to pod uwagę przy wydawaniu elektrowni nowych pozwoleń na gospodarowanie wodą.

### Porównanie/punkty odniesienia

Bardzo pomocne może okazać się przedstawienie (na przykład w tabelach) właściwych danych porównawczych. Dobrym pomysłem jest przy tym stworzenie standardowej skali dobrze zdefiniowanych kryteriów; zapewni to przypisanie podobnym problemom podobnej wagi. Innym rozwiązaniem jest porównywanie wniosków pokontrolnych, dotyczących np. przestrzegania przez państwa umów międzynarodowych czy skuteczności polityki krajowej i zastosowanych środków.

Włączanie do wspólnego zintegrowanego raportu końcowego międzynarodowych wskaźników stanowiących punkty odniesienia czy porównania nie zawsze jest możliwe. Porównanie wyników może być politycznie wrażliwe. Nie wszystkie najwyższe organy kontroli chcą lub mogą publikować raporty z kontroli, w których porównuje się ich ustalenia z ustaleniami z kontroli dokonanymi w innych krajach.

#### Przykład 19.3 Porównanie danych

Najwyższe organy kontroli Danii, Estonii, Finlandii, Niemiec, Łotwy, Litwy, Polski i Rosji przeprowadziły wspólnie kontrolę realizacji Konwencji Helsińskiej (w jej części dotyczącej zanieczyszczenia Morza Bałtyckiego przez statki). Zastosowały one tabelę opracowaną w fazie przygotowawczej zawierającą pytania dotyczące realizacji wybranych artykułów Konwencji. Uczestniczące w kontroli najwyższe organy kontroli wypełniały tabelę danymi uzyskanymi w trakcie kontroli krajowych. Dane zostały przedstawione i porównane we wspólnym raporcie, co umożliwiło ocenę stopnia, w jakim poszczególne państwa wdrożyły wybrane artykuły Konwencji.

Wykorzystano trzypunktową skalę:

1. zapis wdrożony
2. zapis częściowo wdrożony
3. zapis niewdrożony

Koordinator kontroli zaproponował wagi, które później były ustalone w drodze negocjacji z poszczególnymi najwyższymi organami kontroli.

### Najlepsze praktyki

Zidentyfikowane w trakcie kontroli najlepsze praktyki mogą być zestawione w celu utworzenia przewodnika dobrych praktyk. Przewodnik taki może być następnie rozpowszechniony wśród uczestniczących w kontroli krajów i włączony do zintegrowanego wspólnego raportu z kontroli. Najlepsze praktyki, ujawnione podczas kontroli, mogą być w przyszłych kontrolach wykorzystane jako kryteria oceny.

#### Przykład 19.4 Najlepsze praktyki

W raporcie wspólnym z kontroli realizacji Konwencji MARPOL najwyższe organy kontroli Cypru, Grecji, Włoch, Holandii, Malty, Turcji i Wielkiej Brytanii opisały hipotetyczny przypadek państwa, które podjęło skuteczne kroki zmierzające do zapobiegania zanieczyszczeniu morza przez statki i ograniczania zniszczeń środowiska w wyniku wypadków. Opisane działania były dobrymi praktykami przedstawionymi w krajowych raportach z kontroli albo ujawnionymi w toku kontroli praktykami szkodliwymi.

### Przyswojone lekcje

Aby zachęcić do podejmowania kontroli międzynarodowych w przyszłości i poprawić ich jakość, najwyższe organy kontroli uczestniczące w takiej kontroli powinny gromadzić i opisywać przyswojone w jej toku lekcje dotyczące realizacji samej kontroli, jak i procesu współpracy. Przyswojone lekcje niekoniecznie muszą być włączane do wspólnego raportu (w praktyce rzadko się to zdarza). Zdobyte doświadczenia kontrolne i przyswojone lekcje są istotne głównie dla wspólnoty międzynarodowej najwyższych organów kontroli.

#### Przykład 19.5 Przyswojone lekcje

W 2002 r. Najwyższe organy kontroli Czech, Słowacji i Polski przeprowadziły kontrolę równoległą dotyczącą funduszy państwowych wydawanych na poprawę jakości wody zlewni rzeki Odry. Uczestniczące w kontroli najwyższe organy kontroli stwierdziły, że przyjęty program kontroli był zbyt ambitny i trudny do zrealizowania w ramach jednorazowej kontroli, skutkiem czego było opóźnienie w przygotowaniu wspólnego raportu końcowego. Według uczestników kontroli głównym pozytywnym aspektem kontroli była praca zespołowa nad przygotowaniem raportu końcowego, co pozwoliło na nawiązanie kontaktów osobistych pomiędzy kontrolerami i zaowocowało wymianą doświadczeń. Lekcje te zostały uwzględnione we wspólnym raporcie.

## Publikacja i dystrybucja

### WSKAZÓWKA 20 Wybierzcie stosowny moment na publikację wspólnego raportu.

Istotność zapewniająca wzmiankę w mediach jest kluczowym czynnikiem wpływającym na oddziaływanie raportu. Na przykład raport końcowy z kontroli opublikowany tuż przed ważnym spotkaniem międzynarodowym poświęconym problematyce, która była przedmiotem kontroli, może przyciągnąć większą uwagę opinii publicznej i ekspertów.



## Współpraca pomiędzy najwyższymi organami kontroli Kontrole międzynarodowe – wskazówki i przykłady

Inną ważną kwestią są ramy czasowe. Jeżeli publikacja wspólnego raportu jest nadmiernie opóźniona w stosunku do terminu zakończenia kontroli krajowych, ujęte w raporcie krajowe ustalenia z kontroli i ich porównania mogą nie odzwierciedlać aktualnej sytuacji.

Publikacja wspólnego raportu uzależniona jest od czasu zakończenia procedur kontrolnych przez poszczególne uczestniczące w kontroli najwyższe organy kontroli. Generalną zasadą jest, że wspólny raport z kontroli nie może zostać opublikowany przed opublikowaniem wszystkich raportów krajowych.

Raport wspólny może być opracowany nawet, jeżeli niektóre raporty krajowe nie zostały jeszcze formalnie przyjęte; w takim przypadku ustalenia tych krajów mogą być przedstawione w raporcie w formie dokumentów roboczych. Niektóre najwyższe organy kontroli nie mają jednak prawa udostępniać swoich ustaleń z kontroli, do chwili oficjalnego zatwierdzenia ich raportu krajowego.

Jeżeli któryś kraj bardzo opóźnia się z przedstawieniem raportu, można podjąć decyzję o wyłączeniu go z raportu wspólnego, aby wyniki pozostałych najwyższych organów kontroli mogły zostać opublikowane, zanim się zdezaktualizują. Starajcie się znaleźć sposób, by włączyć wyniki opóźnionych raportów krajowych i tym samym przedstawić pełen obraz przeprowadzonej kontroli międzynarodowej.

### Przykład 20.1 Metody zapobiegania opóźnieniom

Podczas kontroli dotyczącej Konwencji Helsińskiej przeprowadzanej w 2005 r. przez najwyższe organy kontroli Danii, Estonii, Finlandii, Niemiec, Łotwy, Litwy, Polski i Rosji jeden z uczestników spóźnił się z zakończeniem kontroli. Podczas przygotowywania wspólnego raportu ten NOK nie był w stanie dostarczyć jeszcze żadnych ustaleń z kontroli. W tej sytuacji jego ustalenia nie zostały uwzględnione w porównaniu międzynarodowym we wspólnym raporcie. Ustalenia i wnioski z kontroli przeprowadzonej przez ten NOK zostały później ujęte w załączniku do raportu wspólnego.

**WSKAZÓWKA 21** *Jeżeli wynikiem końcowym międzynarodowej kontroli będą raporty krajowe, postarajcie się, by zostały one przedłożone w racjonalnym terminie. Zwiększcie to ich oddziaływanie i zapewni zainteresowanie nimi mediów.*

Jeżeli wynikiem końcowym kontroli międzynarodowej są raporty krajowe, przedłożenie ich w zbliżonym czasie zwiększy ich oddziaływanie i zapewni im zainteresowanie mediów. Kluczowym elementem koordynacji

sprawozdawczości pokontrolnej jest zapewnienie, że uczestniczące najwyższe organy kontroli podają raporty z kontroli do publicznej wiadomości w tym samym czasie, najlepiej w tym samym dniu. Daje im to możliwość odwoływania się wzajemnie do swoich raportów i powoływania się na nie.

**WSKAZÓWKA 22** *Określcie sposób rozpowszechniania raportu, który będzie zgodny z jego planowanym celem i wynikami kontroli (ustaleniami, wnioskami i zaleceniami).*

Lista dystrybucyjna powinna przede wszystkim uwzględniać zainteresowane podmioty, które są uprawnione do podejmowania decyzji i działań. Oceńcie, czy na arenie międzynarodowej funkcjonują podmioty, które mogą być zainteresowane i/ lub mogą podjąć działania stosownie do sformułowanych w raporcie wniosków pokontrolnych.

Wspólne raporty końcowe rozpowszechniane podczas konferencji prasowych, międzynarodowych spotkań i seminariów mogą stanowić istotne narzędzie informowania społeczeństwa. Jedną z najskuteczniejszych i najefektywniejszych metod rozpowszechniania raportu końcowego jest umieszczenie go na stronie internetowej. Wiele wspólnych raportów rozpowszechniono na spotkaniach międzynarodowych i zamieszczono na stronach internetowych międzynarodowych organizacji najwyższych organów kontroli (takich jak INTOSAI) albo ich regionalnych stowarzyszeń.

### Przykład 22.1 Rozpowszechnianie wśród krajowych i międzynarodowych organizacji

W 2002 r. najwyższe organy kontroli Węgier i Słowacji przeprowadziły kontrolę projektu rekonstrukcji mostu im. Márii Valérii. Jej celem było sprawdzenie, czy jednostki wykonały swoje zadania i spełniły wymogi określone w umowie międzyrządowej dotyczącej projektu. Kontrola miała również na celu ocenę, czy jednostki przestrzegały zasad ustanowionych przez Unię Europejską w zakresie wykorzystania programu wsparcia PHARE (*Polska i Węgry – Pomoc na rzecz restrukturyzacji gospodarki*). Uczestnicy kontroli przekazali swój wspólny raport końcowy Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu, innym organom odpowiedzialnym UE, Radzie Narodowej Republiki Słowackiej oraz Parlamentowi Republiki Węgierskiej. Do raportu dołączono wspólne pismo przewodnie podpisane przez szefów najwyższych organów kontroli obu krajów.

### Przykład 22.2 Rozpowszechnianie wśród organizacji międzynarodowych

Jednym z odbiorców wspólnego raportu z kontroli równoległej dotyczącego realizacji postanowień Konwencji Helsińskiej był organ wykonawczy Konwencji, to jest Komisja Helsińska. Komisja ma

za zadanie chronić środowisko morskie Bałtyku przed wszelkimi źródłami zanieczyszczeń, zapewnić jego ekologiczną odnowę oraz zachować jego równowagę ekologiczną. Komisja jednogłośnie poparła zalecenia najwyższych organów kontroli dotyczące ochrony środowiska morskiego. Rządy umawiających się stron muszą postępować zgodnie z zaleceniami zawartymi w programach krajowych i ustawodawstwie krajowym.

## Załącznik 1 Lista kontroli międzynarodowych dotyczących środowiska

Nr	Rok sprawozdawczy/ opublikowania sprawozdań	Temat kontroli	NOK uczestniczące w kontroli (w kolejności alfabetycznej)
1	1995	Wpływ działalności gospodarczej na stan środowiska Puszczy Białowieskiej	Białoruś, Polska
2	1997	Umowa pomiędzy Polską a Republiką Czeską dotycząca zarządzania wodami granicznymi; Porozumienie dotyczące Międzynarodowej Komisji Ochrony Wód Odry przed Zanieczyszczeniami (Projekt Odra I)	Czechy, Polska
3	1997	Realizacja zadań wynikających z umów międzynarodowych w sprawie wód granicznych pomiędzy Litwą a Polską	Litwa, Polska
4	1998	Międzynarodowa Organizacja Drewna Tropikalnego, Zarządzanie projektem na obszarach leśnych dorzecza Amazonki	Brazylia, Peru
5	1999	Realizacja przez Komisję UE polityki i działania w zakresie zanieczyszczenia wód	Europejski Trybunał Obrachunkowy, NOK Francji, Grecji, Hiszpanii, Irlandii, Niemiec, Portugalii i Włoch
6	1999	Międzynarodowy Projekt Zarządzania Środowiskiem ALFA-BETA, Dorzecze Mantaro	Kolumbia, Peru
7	2000	Realizacja zadań związanych z ochroną powietrza przed zanieczyszczeniami ze szczególnym wykorzystaniem funduszy publicznych	Czechy, Polska
8	2000	Fundusz Spójności UE	Europejski Trybunał Obrachunkowy, NOK państw członkowskich UE
9	2000	Funkcjonowanie Pienińskiego Parku Narodowego – gospodarowanie środkami budżetowymi i nieruchomościami Skarbu Państwa	Polska, Słowacja
10	2000–01	Dostępność wody pitnej w dużych miastach	Boliwia, Chile, NOK należące do państw MERCOSUR <sup>9</sup>
11	2000–04	Realizacja Konwencji OSPAR na szczeblu krajowym	Islandia, Norwegia, pewien wkład Danii w sprawozdanie ewaluacyjne
12	2001	Kontrola wspólna zarządzania międzynarodowym dorzeczem Tachiry	Kolumbia, Wenezuela
13	2001	Kontrola zapobiegania powodziom i usuwania skutków powodzi	Czechy, Polska

<sup>9</sup> MERCOSUR – Mercado Común del Sur (Wspólny Rynek Południa — Regionalna Umowa Handlowa). W czasie kontroli sygnatariuszami umowy były następujące państwa: Argentyna, Brazylia, Paragwaj i Urugwaj.

**Współpraca pomiędzy najwyższymi organami kontroli**  
**Kontrole międzynarodowe – wskazówki i przykłady**

Nr	Rok sprawozdawczy/ opublikowania sprawozdań	Temat kontroli	NOK uczestniczące w kontroli (w kolejności alfabetycznej)
14	2001	Pierwsza kontrola realizacji postanowień Konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego (Konwencji Helsińskiej) <b>Adres internetowy, pod którym można znaleźć wspólny raport:</b> <a href="http://eurosai.nik.gov.pl/en/site/px_Join_report_Helsinki_Cinvention_1.pdf">http://eurosai.nik.gov.pl/en/site/px_Join_report_Helsinki_Cinvention_1.pdf</a>	Dania, Estonia, Finlandia, Litwa, Łotwa, Polska (koordynator), Rosja, Szwecja
15	2001–02	Kontrola przestrzegania prawa i realizacji postanowień Konwencji o ochronie i zrównoważonym rozwoju Dunaju (Konwencja ochrony Dunaju)	Bułgaria, Chorwacja, Rumunia, Słowacja, Słowenia
16	2001–02	Kontrola wspólna: Działania środowiskowe w międzynarodowym dorzeczu Catatumbo	Kolumbia, Wenezuela
17	2001	Inicjatywa URBAN	Europejski Trybunał Obrachunkowy, NOK niektórych państw członkowskich UE
18	2001	Ograniczenie emisji zanieczyszczeń powietrza w polsko-niemieckim obszarze przygranicznym	Niemcy, Polska
19	2001–05 2006 – sprawozdanie wspólne	Zanieczyszczenia morza ze statków (Konwencje MARPOL, OPRC i Konwencja Bońska) <b>Adres internetowy, pod którym można znaleźć wspólny raport:</b> <a href="http://www.rekenkamer.nl">http://www.rekenkamer.nl</a>	Cypr, Grecja, Malta, Holandia, Turcja, Wielka Brytania, Włochy
20	2002	Środki finansowe wydawane na zwiększenie czystości zlewni Odry	Czechy, Polska, Słowacja
21	2002	Porozumienie pomiędzy Polską a Czechami dotyczące zarządzania wodami granicznymi; Porozumienie dotyczące Międzynarodowej Komisji Ochrony Wód Odry przed Zanieczyszczeniami (Projekt Odra II)	Czechy, Polska
22	2002	Efektywność wykorzystania środków na biologiczne zasoby wodne w zastrzeżonej strefie ekonomicznej Rosji przyznanych w latach 2000-2002 osobom prawnym Koreańskiej Republiki Ludowo-Demokratycznej	Koreańska Republika Ludowo-Demokratyczna, Rosja
23	2002	Kontrola realizacji projektu inwestycyjnego w zakresie rekonstrukcji mostu Mária Valéria	Słowacja, Węgry
24	2003	Narodowy program zarządzania odpadami niebezpiecznymi	Francja, Litwa
25	2003	Kontrola zagranicznych grantów ekologicznych	Austria, Węgry
26	2003	Ochrona przyrody w regionie Jeziora Neusiedl/Fertő <b>Adres internetowy, pod którym można znaleźć wspólny raport:</b> <a href="http://eurosai.nik.gov.pl/en/site/px_Neusiedl_Austria_Hungary.pdf">http://eurosai.nik.gov.pl/en/site/px_Neusiedl_Austria_Hungary.pdf</a>	Austria, Węgry
27	2003	Finansowanie z funduszy PHARE i ISPA projektów dotyczących środowiska w państwach kandydujących do UE	Europejski Trybunał Obrachunkowy, NOK państw kandydujących do UE
28	2003	Gatunki inwazyjne	Kanada, Stany Zjednoczone
29	2003	Kontrola środowiskowa dotycząca współpracy w leżącym w dwóch państwach dorzeczu rzeki Catatumbo	Kolumbia, Wenezuela
30	2003	Międzyrządowa umowa pomiędzy dwoma krajami dotycząca budowy trasy kolejowej Zalău–Baiașeni–Hodos–Murska Sobota	Słowenia, Węgry
31	2003	Wykorzystanie środków budżetowych i realizacja narodowego programu ochrony i odnowy środowiska Morza Azowskiego i Czarnego w latach 2001-02	Rosja, Ukraina

Nr	Rok sprawozdawczy/ opublikowania sprawozdań	Temat kontroli	NOK uczestniczące w kontroli (w kolejności alfabetycznej)
32	2004	Kontrola Ministerstwa Rolnictwa i Inwentarza Żywego, Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej, Ministerstwa Środowiska oraz Ministerstwa Finansów dotycząca przestrzegania wymogów sanitarnych, fitosanitarnych i transportowych zawartych w przepisach MERCOSUR dotyczących środków chemicznych wykorzystywanych w rolnictwie wwożonych do Paragwaju	Argentyna, Boliwia, Brazylia, Chile, Paragwaj, Urugwaj
33	2004	Budowa odcinka autostrady Blagovica–Sentjakob	Austria, Słowenia
34	2004	Słodka woda: woda pitna, rzeki i jeziora	Botswana, Lesoto, Namibia, Zimbabwe
35	2004	Utrzymanie infrastruktury wykorzystywanej do dostarczania wody	Botswana, Lesoto, Zimbabwe
36	2004	Ocena sposobu zarządzania międzynarodowym parkiem La Amistad	Kostaryka, Panama
37	2004	LIFE 2	Europejski Trybunał Obrachunkowy, NOK niektórych państw członkowskich UE
38	2004	Efektywność przedsięwzięć związanych z ochroną przyrody i rozwojem turystyki międzynarodowej w zlewni rzeki Niemen	Białoruś, Litwa, Polska, Rosja
39	2005	Kontrola koordynowana realizacji zadań związanych z projektami i środkami na rzecz środowiska w dorzeczu rzeki Dyja <b>Adres internetowy, pod którym można znaleźć wspólny raport:</b> <a href="http://eurosai.nik.gov.pl/en/site/px_Thaya_Dyje_int_A_with_CZ.pdf">http://eurosai.nik.gov.pl/en/site/px_Thaya_Dyje_int_A_with_CZ.pdf</a>	Austria, Czechy
40	2005	Druga kontrola realizacji postanowień Konwencji Helsińskiej o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego (Konwencja Helsińska) — Zanieczyszczenia Morza Bałtyckiego powodowane przez statki (Helsinki II) <b>Adres internetowy, pod którym można znaleźć wspólny raport:</b> <a href="http://eurosai.nik.gov.pl/en/site/px_Joint_Final_Report_including_Annex.pdf">http://eurosai.nik.gov.pl/en/site/px_Joint_Final_Report_including_Annex.pdf</a>	Dania (koordynator), Estonia, Finlandia, Litwa, Łotwa, Niemcy, Polska, Rosja
41	2005	Odpady stałe	Etiopia, Fidżi, Ghana, Kenia, Mauritius, RPA (koordynator)
42	2005	Wykorzystanie środków z budżetu federalnego Federacji Rosyjskiej, budżetów podmiotów należących do Federacji oraz budżetu Republiki Kazachstanu przeznaczonych na finansowanie działań dotyczących odtwarzania i ochrony lasów (konserwacja i zrównoważony rozwój lasów) oraz kontrola pożarów lasów w okręgach przygranicznych Federacji Rosyjskiej i Republiki Kazachstanu	Kazachstan, Rosja
43	2006	Problemy ochrony środowiska w rejonie przygranicznym Węgier, Słowenii i Austrii <b>Adres internetowy, pod którym można znaleźć wspólny raport:</b> <a href="http://eurosai.nik.gov.pl/en/site/px_trilateral_audit.pdf">http://eurosai.nik.gov.pl/en/site/px_trilateral_audit.pdf</a>	Austria, Słowenia, Węgry
44	2006	Parki narodowe pogranicza Polski i Słowacji <b>Adres internetowy, pod którym można znaleźć wspólny raport:</b> <a href="http://eurosai.nik.gov.pl/en/site/px_National_Parks_Poland_Slovakia.pdf">http://eurosai.nik.gov.pl/en/site/px_National_Parks_Poland_Slovakia.pdf</a>	Polska, Słowacja
45	2006	Przygotowanie zabezpieczeń na wypadek powodzi w regionie Górnej Cisy	Ukraina, Węgry
46	2006	Ochrona przeciwpowodziowa w regionie karpackim	Polska, Ukraina
47	2006	Dostarczanie wody do małych miejscowości i wsi	Botswana, Namibia, Zambia, Zimbabwe

**Współpraca pomiędzy najwyższymi organami kontroli**  
**Kontrole międzynarodowe – wskazówki i przykłady**

Nr	Rok sprawozdawczy/ opublikowania sprawozdań	Temat kontroli	NOK uczestniczące w kontroli (w kolejności alfabetycznej)
48	2006	Wpływ działalności gospodarczej na stan środowiska Puszczy Białowieskiej	Białoruś, Polska
49	2006	Ochrona i konserwacja bioróżnorodności w obszarach granicznych Chorwacji i Słowenii	Chorwacja, Słowenia
50	2007	Kontrola koordynowana gospodarowania państwowymi środkami finansowymi przeznaczonymi na przestrzeganie zobowiązań międzynarodowych w zakresie postępowania z odpadami niebezpiecznymi (Konwencja Bazylejska) Adres internetowy, pod którym można znaleźć wspólny raport: <a href="http://eurosai.nik.gov.pl/en/site/px_joint_final_report.pdf">http://eurosai.nik.gov.pl/en/site/px_joint_final_report.pdf</a>	Czechy, Słowacja
51		Kontrola zarządzania środowiskiem przez samorząd miejski Nueva San Salvador	Honduras, Salvador
52		Zanieczyszczenie powietrza w wielkomiejskim obszarze San Salvador spowodowane emisją spalin z pojazdów/samochodów	Honduras, Salvador
53		Kontrola równoległa ochrony Bugu	Białoruś, Polska, Ukraina
54		Kontrola dotyczący realizacji projektów państwowych i stanu środowiska w dorzeczu Pilcomayo	Argentyna, Boliwia, Paragwaj
55		Kontrola równoległa zasobów rybnych w Morzu Barentsa	Federacja Rosyjska, Norwegia
56		Kontrola wykorzystania zasobów naturalnych i biologicznych Morza Kaspijskiego oraz funduszy publicznych przeznaczonych na ochronę środowiska Morza Kaspijskiego	Azerbejdżan, Federacja Rosyjska, Kazachstan
57		Kontrola wspólna projektów zapobiegania burzom piaskowym	Chińska Republika Ludowa, Republika Korei (Korea Południowa)

**Załącznik 2**  
**Przykład formalnej umowy w sprawie przeprowadzania kontroli międzynarodowej**

**WSPÓLNE STANOWISKO W SPRAWIE WSPÓŁPRACY**  
(zakres wymagań i obowiązków)  
**DOTYCZĄCE KONTROLI REALIZACJI ZAPISÓW KONWENCJI O OCHRONIE ŚRODOWISKA MORSKIEGO**  
**OBSZARU MORZA BAŁTYCKIEGO (KONWENCJA HELSIŃSKA)**

Kontrola koordynowana prowadzona przez przedstawicieli:

Narodowego Urzędu Kontroli Królestwa Danii  
Narodowego Urzędu Kontroli Estonii  
Narodowego Urzędu Kontroli Finlandii  
Niemieckiego Federalnego Trybunału Obrachunkowego  
Narodowego Urzędu Kontroli Republiki Łotwy  
Narodowego Urzędu Kontroli Litwy  
Najwyższej Izby Kontroli Rzeczypospolitej Polskiej  
Izby Kontroli Federacji Rosyjskiej

Warszawa, 5 grudnia 2003 r.

## 1. Postanowienia ogólne

Wspólne stanowisko w sprawie współpracy/zakresu wymagań i obowiązków dotyczy:

- Krajowego Urzędu Kontroli Danii
  - Krajowego Urzędu Kontroli Estonii
  - Krajowego Urzędu Kontroli Finlandii
  - Niemieckiego Federalnego Trybunału Obrachunkowego
  - Krajowego Urzędu Kontroli Republiki Łotwy
  - Urzędu Kontroli Krajowej Republiki Litwy
  - Najwyższej Izby Kontroli Rzeczypospolitej Polskiej
  - Izby Kontroli Federacji Rosyjskiej
- dalej zwanych „stronami współpracującymi”.

To wspólne stanowisko w sprawie współpracy / zakresu wymagań i obowiązków zostało przygotowane w oparciu o broszurę INTOSAI dotyczącą sposobu, w jaki najwyższe organy kontroli mogą współpracować przy kontroli realizacji międzynarodowych porozumień dotyczących środowiska oraz wytycznych INTOSAI odnoszących się do kontroli działań z perspektywy środowiska.

Strony współpracujące zgadzają się przeprowadzić drugą kontrolę realizacji zapisów konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, dalej zwanej „Konwencją Helsińską”.

W niniejszym wspólnym stanowisku / zakresie wymagań i obowiązków [*terms of reference*], strony współpracujące uzgadniają zasady dotyczące zakresu kontroli, kryteriów kontrolnych, metod kontroli, wyniku kontroli, harmonogramu oraz wyjątków mających zastosowanie do poszczególnych stron współpracujących.

## 2. Zakres kontroli

Kontrola koordynowana będzie przeprowadzona zgodnie z Programem założeń [Programme Assumptions] (Aneks nr 1) oraz Kryteriami kontrolnymi (Aneks nr 2) przyjętymi dla II kontroli realizacji zapisów Konwencji Helsińskiej w zakresie uzgodnionym na spotkaniu w Warszawie w dniach 4-5 grudnia 2003 r. Niniejsze założenia będą dalej stosowane przez strony współpracujące np. w celu dopracowania krajowych programów kontroli.

Przedmiotem kontroli koordynowanej/równoległej są następujące zapisy Konwencji Helsińskiej: art. 8 – Zapobieganie zanieczyszczeniu ze statków, włączając w nie wyposażenie portów w urządzenia przechwytyjące ścieki, włączając w nie Aneks IV i Deklarację Kopenhaską państw Helcom; art. 13 – Powiadomienie i konsultacje dotyczące przypadków zanieczyszczeń na terenie państwa, które mogą powodować zanieczyszczenie środowiska Morza Bałtyckiego poza granicami państwa; art. 14 – Współpraca z innymi stronami współpracującymi w zwalczaniu zanieczyszczenia Morza Bałtyckiego; art. 16 – Sprawozdania i wymiana informacji. (Artykuły kontrolowane na zasadzie jednostronnej nie zostały wymienione powyżej).

Kontrola koordynowana/równoległa będzie głównie kontrolą prawidłowości i kontrolą realizacji zadań.

Wszystkie strony współpracujące przeprowadzą kontrolę realizacji **artykułu 8 (Zapobieganie zanieczyszczeniu ze statków)**. Jednakże Krajowy Urząd Kontroli Republiki Łotwy skoncentruje się wyłącznie na kontroli prawidłowości.

**Artykuł 9 (Zapobieganie zanieczyszczeniom ze statków turystycznych)** będzie kontrolowany jedynie na zasadzie jednostronnej.

**Artykuł 11 (Zapobieganie zatopieniu)** będzie kontrolowany jedynie na zasadzie jednostronnej.

Wszystkie strony współpracujące przeprowadzą kontrolę realizacji **artykułu 13 (Powiadomienie i konsultacje dotyczące przypadków zanieczyszczeń)**. Jednakże Krajowy Urząd Kontroli Republiki Łotwy skoncentruje się wyłącznie na kontroli prawidłowości.

## Współpraca pomiędzy najwyższymi organami kontroli Kontrole międzynarodowe – wskazówki i przykłady

Wszystkie strony współpracujące przeprowadzą kontrolę realizacji **artykułu 14 (Współpraca w zwalczaniu zanieczyszczenia morza)**. Jednakże Krajowy Urząd Kontroli Republiki Łotwy skoncentruje się wyłącznie na kontroli prawidłowości.

**Artykuł 15 (Ochrona przyrody i różnorodność biologiczna)** będzie kontrolowany jedynie na zasadzie jednostronnej.

Wszystkie strony współpracujące, z wyjątkiem Krajowego Urzędu Kontroli Republiki Łotwy, przeprowadzą kontrolę prawidłowości **artykułu 16 (Sprawozdania i wymiana informacji)**.

**Artykuł 17 (Informowanie ludności)** będzie kontrolowany jedynie na zasadzie jednostronnej.

**Artykuł 24 (Współpraca naukowa i technologiczna)** będzie kontrolowany jedynie na zasadzie jednostronnej.

Kontrole przeprowadzane przez strony współpracujące będą kontrolami koordynowanymi z jednym wspólnym raportem towarzyszącym oddzielnym raportom krajowym. Nacisk w raporcie wspólnym będzie położony głównie na porównanie danych; powinien on wyjaśniać i oceniać uzyskane wyniki. Jednakże raporty krajowe powinny również zawierać porównanie danych (punkty odniesienia).

### 3. Kryteria kontrolne

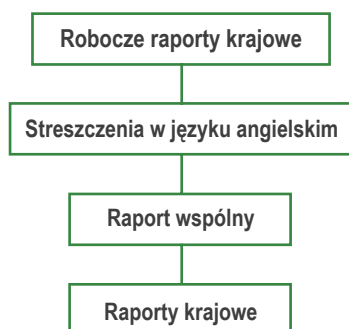
Aby kontrola zawierała element porównania, wszystkie organy biorące w niej udział wyrażają zgodę na przyjęcie za punkt wyjścia tych samych kryteriów kontroli. Kryteria kontroli powinny umożliwiać dokonanie porównań międzynarodowych. Jednakże nie wszystkie kryteria kontroli są równie ważne dla wszystkich państw.

### 4. Wynik kontroli (sprawozdawczość)

Kontrola koordynowana/równoległa zaowocuje dwoma kategoriami wyników:

- Raporty krajowe, opisujące i oceniające sytuację w każdym kraju biorącym udział w kontroli, ale również zawierające porównanie danych tam, gdzie jest to istotne i wykonalne. Zaleca się sporządzanie raportów krajowych zgodnie ze wspólnie ustaloną strukturą raportu. Struktura ta oraz treść streszczeń raportów krajowych i raportu wspólnego zostaną uzgodnione przez strony współpracujące na trzecim spotkaniu w kwietniu 2004 r. Raporty krajowe będą pisane w językach narodowych i nie będą tłumaczone na angielski, chyba że strony współpracujące niezależnie od siebie postanowią to zrobić. Każda ze stron współpracujących zapewni, że w chwili opublikowania raportu krajowego będzie dostępne szczegółowe streszczenie w języku angielskim. Ze względu na porównanie danych ważne jest, by dane krajowe, wyniki i wnioski istotne dla celów porównania międzynarodowego zostały przetłumaczone na język angielski i udostępnione stronom współpracującym.
- Raport wspólny opisujący praktyki stosowane we wszystkich państwach biorących udział w kontroli, którego współautorami będą strony współpracujące. Raport zostanie sporządzony w języku angielskim.

#### Ilustracja procedury sporządzania raportów



## 5. Metody kontroli

Metodyka kontroli zostanie opracowana samodzielnie przez każdą stronę współpracującą i będzie zależała od przyjętego zakresu kontroli oraz konkretnych potrzeb. Jednakże ze względu na konieczność porównania danych może się okazać konieczne korzystanie ze wspólnych metod kontroli i metod pomiarowych w zakresie pewnych kryteriów kontrolnych, np. wspólne kwestionariusze, metody obliczania kosztów.

## 6. Harmonogram

**Wrzesień 2003 r.** Pierwsze spotkanie grupy ekspertów w Kopenhadze w dniach 25–26 września 2003 r.:

- Omówienie ramowego stanowiska wspólnego dotyczącego kontroli i ramowych założeń programowych.
- Omówienie ramowego stanowiska wspólnego / zakresu wymagań i obowiązków.

Oczekiwania w stosunku do kontroli koordynowanej/równoległej (np. zakres).

**Wrzesień 2003 r. – grudzień 2003 r.** Stanowisko wspólne dotyczące kontroli/ zakresu wymagań i obowiązków [*terms of references*] zostaną przedstawione właściwym radom i podpisane na spotkaniu grupy w grudniu 2003 r. Kryteria kontrolne zostaną przygotowane i uzgodnione w celu ich sfinalizowania na spotkaniu grupy w grudniu 2003 r. Propozycje metod kontroli zostaną rozwinięte, opracowane i omówione na spotkaniu grupy w grudniu 2003 r.

Zespoły kontrolne są/zostaną utworzone w państwach biorących udział w kontroli.

Inne działania przygotowawcze: kontrolerzy badają dziedzinę (jakie organy rządowe odgrywają jakąś rolę, jakie są istotne regulacje prawne i dokumenty dotyczące polityki w tym zakresie).

**Grudzień 2003 r.** Drugie spotkanie grupy ekspertów w Warszawie w dniach 4–5 grudnia 2003 r.

**Styczeń 2004 r. – kwiecień 2004 r.** Zbieranie danych zgodnie z uzgodnionymi celami kontroli.

**Kwiecień 2004 r.** Trzecie spotkanie grupy ekspertów w celu omówienia:

- Zakresu, struktury i zawartości streszczeń raportów krajowych.
- Zakresu, struktury i zawartości raportu wspólnego w zakresie danych porównywalnych.

**Maj 2004 r. – sierpień 2004 r.** Wersje robocze raportów krajowych zostaną sporządzone przez właściwe zespoły kontrolne.

**Sierpień 2004 r. – październik 2004 r.** Raporty krajowe zostaną sporządzone w wersji ostatecznej, zweryfikowane i przedłożone do zatwierdzenia właściwym organom krajowym. Streszczenia raportów krajowych w języku angielskim (włączając w to dane porównywalne) zostaną sporządzone i przesłane do koordynatora.

**Październik 2004.** Czwarte spotkanie grupy ekspertów w celu omówienia raportu wspólnego dotyczącego danych porównywalnych.

**Październik 2004 – grudzień 2004 r.** Zostanie sporządzony i zatwierdzony raport wspólny.

**Grudzień 2004 r.** Piąte spotkanie grupy ekspertów w celu podpisania raportu wspólnego w języku angielskim.

Raport wspólny zostanie przekazany właściwym organom krajowym oraz Sekretariatowi HELCOMu. Ponadto zostanie on opublikowany na stronie internetowej Grupy Roboczej EUROSAL do spraw kontroli środowiska. Raport wspólny zostanie opublikowany w styczniu 2005 r.

## 7. Wyjątki dotyczące poszczególnych państw współpracujących

Zasadniczo strony będą podejmowały działania stosowne do posiadanych uprawnień i możliwości.



## Współpraca pomiędzy najwyższymi organami kontroli Kontrole międzynarodowe – wskazówki i przykłady

Załącznik nr 1: Założenia programowe, w tym kryteria kontroli koordynowanej/równoległej  
Załącznik nr 2: Kryteria kontroli

W imieniu:

- Rigsrevisionen Danii ..... podpis
- Krajowego Urzędu Kontroli Estonii ..... podpis
- Krajowego Urzędu Kontroli Finlandii ..... podpis
- Niemieckiego Federalnego Trybunału Obrachunkowego ..... podpis
- Krajowego Urzędu Kontroli Republiki Łotwy ..... podpis
- Urzędu Kontroli Krajowej Republiki Litwy ..... podpis
- Najwyższej Izby Kontroli Rzeczypospolitej Polskiej ..... podpis
- Izby Kontroli Federacji Rosyjskiej ..... podpis

Warszawa, 5 grudnia 2003 r.

### Załącznik 3 Przykładowy schemat notatki z uzgodnień poprzedzających kontrolę

Forma notatki dotyczącej wstępnej analizy sporządzanej z uzgodnień poprzedzających kontrolę „Utrzymanie i konserwacja infrastruktury wodnej na obszarach wiejskich” (Botswana, Lesoto i Zimbabwe).

#### 1. Wstęp

*Zawierający wyjaśnienie motywów przeprowadzenia kontroli*

##### 2.1 Zakres i ograniczenia

*Obejmujący organizacje objęte kontrolą oraz kontrolowany okres*

##### 2.2 Metodologia

*Obejmująca sposoby weryfikacji wyników kontroli, kluczowi pracownicy oraz niezbędna dokumentacja*

#### 3. Tło/podłoże i opis systemu

*Opis systemu, który wyjaśnia obejmowany kontrolą proces. O ile to możliwe, zidentyfikuj ryzyko, określ kluczowych pracowników i wymagane dane. Ten rozdział powinien być szczegółowy i powinien zostać zatwierdzony przez właściwe organizacje*

#### 4. Wynik badania wstępnego

*Ustalenia dokonane w wyniku analizy wstępnej według kategorii*

#### 5. Temat kontroli

*Podanie tytułu dokumentu*

#### 6. Kryteria wyboru

##### 6.1. Mind Map (Mapa myśli) / Drzewo problemowe

*Metoda wykorzystywana do przedstawienia wszystkich problemów / ryzyka na jednej stronie (o ile to możliwe)*

##### 6.2 Materia

*Podstawa stanowiąca uzasadnienie przeprowadzenia audytu ze względu np. na wartość lub inny aspekt jakościowy*

##### 6.3 Wymagane zasoby

*Szacunkowe wymagania dotyczące zasobów z określeniem, czy zasoby te są dostępne*

#### 7. Plan kontroli

##### 7.1 Zakres kontroli

*Dalsze doprecyzowanie zakresu i ograniczeń dotyczących faktycznej pracy kontrolnej*

##### 7.2 Cele kontroli

*Kluczowe kwestie, którymi należy się zająć w toku kontroli i oczekiwane ustalenia*

##### 7.3 Testy kontrolne

*Testy kontrolne, które mają być przeprowadzone dla udowodnienia, że osiągnięto założone cele kontroli*

7.4 Dowody z kontroli

*Zakres dowodów z kontroli niezbędny dla zapewnienia, że dowody te będą wystarczające, rzetelne i istotne*

8. Działania

*Harmonogram prac, czas trwania oraz oczekiwane zasoby, które będzie trzeba uruchomić*

9. Koszty

*W kategoriach kosztów finansowych i czasu*

## Załącznik 4

### Materiały opracowane w ramach prac WGEA na potrzeby NOK

Wszystkie dokumenty, o których mowa w tym załączniku, można znaleźć na stronie:

<http://www.environmental-auditing.orgp>

#### Spotkania WGEA i ich tematyka

Ostatnio przed spotkaniami WGEA prośby o przysyłanie referatów na konkretne tematy, które mają być dyskutowane na spotkaniu, wysyłane są z odpowiednim wyprzedzeniem do wszystkich najwyższych organów kontroli – członków Grupy. Aby ułatwić wymianę informacji, przygotowuje się abstrakty tych referatów. Poniższa lista zawiera tematykę spotkań w poszczególnych latach.

#### 11 Spotkanie WGEA, Arusza, Tanzania (25 – 29 czerwca 2007 r.)

- Kontrole globalnych i regionalnych problemów środowiska
- Kontrole krajowych problemów środowiska
- Pojawiające się nowe tematy z zakresu kontroli środowiska
- Podejście najwyższych organów kontroli do zarządzania kontrolami środowiska

#### 10 Spotkanie WGEA, Moskwa, Federacja Rosyjska (27 października – 1 listopada 2005 r.)

- Kontrola bioróżnorodności
- Kontrola problematyki zmian klimatycznych
- Zwiększanie skuteczności kontroli środowiska
- Kontrola środowiska: stawianie czoła wyzwaniom

#### 9 Spotkanie WGEA, Brasilia, Brazylia (30 maja – 2 czerwca 2004 r.)

- Kontrola środowiska i bioróżnorodności
- Kontrole wspólne, równoległe i koordynowane
- Kontrole środowiska a kontrola prawidłowości
- Kontrola środowiska: stawianie czoła nowym wyzwaniom
- Podejście najwyższych organów kontroli do Światowego Szczytu Ziemi na temat zrównoważonego rozwoju

#### 8 Spotkanie WGEA, Warszawa, Polska (24 – 27 czerwca 2003 r.)

- Kontrole dotyczące środowiska i kontrola prawidłowości
- Zrównoważony rozwój: rola najwyższych organów kontroli
- Kwestie dotyczące wody, polityka wodna a rola najwyższych organów kontroli
- Kontrola gospodarki odpadami

#### Badania i wytyczne WGEA

- *Kontrola problematyki gospodarki wodnej: doświadczenia najwyższych organów kontroli (2004)* – angielski, francuski, niemiecki, arabski
- *Kontrolowanie bioróżnorodności: wskazówki dla najwyższych organów kontroli (2007)* – angielski

## Współpraca pomiędzy najwyższymi organami kontroli Kontrole międzynarodowe – wskazówki i przykłady

- *Współpraca pomiędzy najwyższymi organami kontroli: wskazówki i przykłady kontroli międzynarodowych* (2007) – angielski, hiszpański
- *Kontrole środowiska a kontrola prawidłowości* (2004) – angielski, francuski, hiszpański, niemiecki, arabski
- *Kontrola środowiska: Ewolucja i trendy* (2007) – angielski
- *Wskazówki dotyczące przeprowadzania kontroli działalności z perspektywy środowiskowej* (2001) – angielski, francuski, hiszpański, niemiecki, arabski
- *Jak najwyższe organy kontroli mogą współpracować podczas kontroli międzynarodowych porozumień dotyczących środowiska* (1998) – angielski, francuski, hiszpański, niemiecki, arabski
- *Zrównoważony rozwój: rola najwyższych organów kontroli* (2004) – angielski, francuski, hiszpański, niemiecki, arabski
- *Badanie sprawozdawczości dotyczącej zasobów naturalnych* (1998) – angielski, francuski, hiszpański, niemiecki
- *Światowy Szczyt Ziemi na temat zrównoważonego rozwoju: Podręcznik kontroli dla najwyższych organów kontroli* (2007) – angielski
- *Kontrole międzynarodowych porozumień dotyczących środowiska* (2001) – angielski, hiszpański
- *Kontrola gospodarki odpadami* (2004) – angielski, francuski, niemiecki, arabski

### Kontrole dotyczące środowiska

Lista kontroli przeprowadzonych przez najwyższe organy kontroli i ich streszczenia są dostępne na stronie internetowej WGEA (w dziale „Kontrole dotyczące środowiska na świecie” [Environmental Audits Worldwide]) w podziale na zagadnienia dotyczące środowiska oraz kraju. Wiele streszczeń jest dostępnych jedynie w języku kraju przeprowadzającej kontrole.

### Program szkoleń WGEA / IDI w zakresie kontroli środowiska

We współpracy z Inicjatywą Rozwoju INTOSAI (IDI) opracowano dla najwyższych organów kontroli program dwutygodniowego szkolenia dotyczącego kontroli środowiska. Kurs został przygotowany przez specjalistów ds. szkoleń IDI. Stosuje się w nim podejście ukierunkowane na uczenie się uczestników szkolenia oraz na potrzeby regionalne. Opracowany materiał obejmuje obok programu szkolenia, ustandaryzowane materiały szkoleniowe i szczegółowe wytyczne dla instruktora.

### Streszczenia planów pracy WGEA

#### 2005–2007

Działalność polegała na opracowaniu wytycznych dotyczących wybranych zagadnień kontroli środowiska, ułatwianiu wymiany informacji oraz na budowaniu wzajemnych relacji między członkami grupy. Wyznaczono w tym zakresie sześć głównych celów:

1. zwiększenie liczby i wzbogacenie wachlarza narzędzi kontroli środowiska dostępnych dla najwyższych organów kontroli,
2. intensyfikacja wymiany informacji pomiędzy najwyższymi organami kontroli oraz zwiększenie liczby szkoleń w zakresie technik kontroli środowiska,
3. zwiększenie liczby kontroli wspólnych, równoległych i koordynowanych przeprowadzanych przez najwyższe organy kontroli,
4. usprawnienie komunikacji w sprawach dotyczących działań WGEA,
5. nawiązanie ściślejszej współpracy między WGEA i innymi organizacjami międzynarodowymi,
6. zbadanie możliwości uzyskania finansowania zewnętrznego działalności WGEA.

Głównym tematem była bioróżnorodność.

#### 2002–2004

Prowadzona działalność obejmowała opracowywanie materiałów szkoleniowych i organizowanie kursów dotyczących kontroli środowiska, koordynowanie kontroli dotyczących środowiska podejmowanych przez kilka najwyższych organów kontroli, a związanych ze zobowiązaniami podjętymi w ramach Światowego Szczytu Ziemi na temat

*Zrównoważonego Rozwoju*, wymianę informacji i przygotowanie dokumentów dotyczących kontroli środowiska w zakresie następujących tematów: polityka wodna i zarządzanie odpadami. Tematem głównym było zarządzanie odpadami.

**1999–2001**

Temat „wody słodkie”, po raz pierwszy podjęty w 1995 r., był w dalszym ciągu tematem głównym Grupy Roboczej w całym tym okresie. Jedną z kluczowych kwestii planu pracy w tym okresie było podkreślenie wagi współpracy z regionami INTOSAI, aby skutecznie radzić sobie z problemami środowiska, mającymi charakter transgraniczny. Inne działania obejmowały sporządzenie listy międzynarodowych porozumień dotyczących środowiska i zwiększenie stopnia rozpowszechniania informacji.

**1996–1998**

Zajmowano się dwoma zagadnieniami: kontrolami krajowymi albo koordynowanymi dotyczącymi międzynarodowych porozumień w sprawie środowiska oraz sprawozdawczością dotyczącą zasobów naturalnych. Nacisk położono także na kształcenie instytucjonalne – ułatwianie wymiany informacji i doświadczeń pomiędzy organami kontroli oraz opracowywanie wytycznych, metod i technik dotyczących kontroli środowiska. Po raz pierwszy został wybrany temat kluczowy, wokół którego miały się koncentrować działania WGEA w okresie objętym planem. Wybrano temat „Słodka woda” jako istotny dla wszystkich państw na każdym etapie ich rozwoju.